
Je früher, desto besser – Der Genehmigungsprozess und Ansatzpunkte des Widerstands

2

Die Zulassung von Großprojekten vollzieht sich vor allem auf der Landesebene oder niedrigeren politischen Ebenen (Ausnahmen: Netzentwicklungsplan und Verkehrswegeplan auf Bundesebene). In den meisten Verfahren sind Landesbehörden oder Bezirksregierungen, sofern das entsprechende Bundesland in Regierungsbezirke unterteilt ist, zuständig. In den Regelungsdetails dieser komplexen Verfahren gibt es im Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland große Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern und auch zwischen den einzelnen Regelungsbereichen. So unterscheiden sich die Genehmigungsmodalitäten in Baden-Württemberg von denen in Sachsen und Verfahren für Verkehrswege von denen für Stromnetze. Die folgenden Darstellungen beschreiben einen „Normalfall“, den es so nicht gibt. Für eine genaue rechtliche Analyse konkreter Beteiligungsverfahren müssen das jeweilige Landesrecht und die Gesetzes des jeweiligen Bereiches konsultiert werden.

In bestimmten Bereichen gibt es das übergeordnete Verfahren der **Bedarfsplanung**; das gilt insbesondere für die Planung des Stromnetzes (Netzentwicklungsplan) und der Straßen (Bundesverkehrswegeplan). Ansonsten ist die **Raumordnungsplanung**, in der die Raumfunktionen für größere Gebietseinheiten festgelegt werden, die früheste Planungsstufe mit projektbezogenen Vorwirkungen. In der Raumordnungsplanung werden beispielsweise Vorranggebiete für Windenergieanlagen, Siedlungsgebiete oder mögliche Trassenverläufe für Straßen festgelegt. Die Raumordnung wird durch ein gestuftes System auf europäischer, Bundes-, Landes- und Ortsebene geplant. Auch wenn Raumentwicklungsleitlinien von der Europäischen Union vorgegeben und die Energiewende auf Bundesebene geplant wird, so ist die wichtigste Ebene der Raumordnungsplanung doch die Landesebene. Dort erarbeiten die Landesplanungsbehörden in Zusammenarbeit mit Landesregierung und Landtag die Landespläne. In allen umweltbedeutsamen Planungsverfahren – und Bundesverkehrswegeplanung oder Raumordnungsplanung auf Landesebene

sind immer umweltbedeutsam – wird eine Strategische Umweltprüfung (SUP) durchgeführt. Zentrales Element der SUP ist der Umweltbericht, in dem von der Planungsbehörde die zu erwartenden Umweltauswirkungen der Planung sowie vernünftige Planungsalternativen beschrieben und bewertet werden. (Umwelt-) Verbände, die Öffentlichkeit und weitere Behörden werden an der Erstellung des Berichts beteiligen (in Tab. 2.1 werden alle Verfahrensschritte der Genehmigungsprozesse von Großprojekten und Beteiligungspunkte zusammengefasst).

Das **Raumordnungsverfahren (ROV)** ist der erste Schritt für die Zulassung eines konkreten Projekts. Im ROV prüfen die zuständigen Behörden die Übereinstimmung von größeren Projekten mit den Zielen und Grundsätzen der Raumordnungsplanung. Die Prüfung erfolgt auf Grundlage detaillierter Planungsunterlagen, die der Projektträger einreicht. Die Öffentlichkeitsbeteiligung im ROV ist

Tab. 2.1 Verfahrensschritte & Interventionspunkte

Verfahrensebene	Funktion/ Entscheidungsinhalte	Interventionspunkte
Bedarfs- oder Raumordnungsplanung	Zielbedarfe im Hinblick auf gesamtwirtschaftlichen Nutzen bzw. Raumfunktionen für größere Gebietseinheiten werden festgelegt	Ggf. Beteiligung in Strategischen Umweltprüfung (SUP) Ggf. andersartige Öffentlichkeitsbeteiligung
		Gebot zur frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung durch den Projektträger
Raumordnungsverfahren	Erster Schritt in Zulassung eines Projekts Konformität von Projekt mit Grundsätzen des Raumordnungsplans wird geprüft	Ggf. Beteiligung im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)
		Gebot zur frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung durch den Projektträger
Planfeststellungsverfahren	Auf Grundlage konkreter Entwurfsplanung wird über Rechtmäßigkeit des Projekts entschieden	Beteiligung in Anhörungsverfahren durch verfahrensführende Behörde Ggf. Beteiligung im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)
Planfeststellungsbeschluss		Möglichkeit der Klage vor dem zuständigen Verwaltungsgericht

in den meisten Ländern fakultativ (Raumordnungsgesetz § 15, 3), d. h. nicht zwingend vorgeschrieben. Eine zwingende Öffentlichkeitsbeteiligung gibt es nur, wenn die Art und Größe des Projekts es „umweltbedeutsam“ machen. In diesem Fall verpflichtet die verfahrensführende Behörde den Projektträger dazu, bereits vor Beginn des eigentlichen Raumordnungsverfahrens eine **Umweltverträglichkeitsprüfung** (UVP) durchzuführen und die Ergebnisse mit den restlichen Projektunterlagen einzureichen. In der UVP wird geprüft, welche schädlichen Auswirkungen das Projekt auf die menschliche Gesundheit sowie die Natur hat bzw. haben kann. In diesem Prozess werden Behörden, Verbände und die Öffentlichkeit beteiligt.

Auf das Raumordnungsverfahren folgt das eigentliche Zulassungsverfahren. Auch hier ist Art und Größe des Projekts ausschlaggebend für den Verfahrensweg und damit auch für den Umfang der Öffentlichkeitsbeteiligung. Kleine Projekte werden in **einfachen Genehmigungsverfahren** behandelt, in denen keine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgeschrieben ist. Größere Projekte werden in **Planfeststellungsverfahren** (PFV) behandelt. Die Planfeststellungsbehörde, meist die Bezirksregierung, prüft im Planfeststellungsverfahren alle betroffenen Belange und erlässt, wenn das geplante Vorhaben alle rechtlichen Voraussetzungen erfüllt, den Planfeststellungsbeschluss. Der Planfeststellungsbeschluss ist eine Art „Baugenehmigung“ für das Vorhaben. Die Öffentlichkeitsbeteiligung ist im Planfeststellungsverfahren obligatorisch, d. h. sie ist zwingend vorgeschrieben. Sie erfolgt nach dem aufgeführten dreistufigen Schema (siehe weiter unten). Auch im Rahmen des PFV kann der Vorhabenträger nochmals zu einer **Umweltverträglichkeitsprüfung** verpflichtet werden. Sofern im Raumordnungsverfahren bereits eine UVP durchgeführt wurde, kann die die Prüfung der Umweltverträglichkeit im PFV auf zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen des Vorhabens beschränkt werden. Auch hier werden die UVP frühzeitig in Auftrag gegeben sowie Verbände, Öffentlichkeit und weitere Behörden beteiligt.

Zudem bleibt den Betroffenen die Möglichkeit, vor dem zuständigen Verwaltungsgericht gegen den ggf. erlassenen Planfeststellungsbeschluss **Klage** einzureichen. Sie können aber nur klagen, sofern sie bereits im Genehmigungsverfahren ihre Belange geltend gemacht haben.

Die formelle Öffentlichkeitsbeteiligung in den Raumordnungs- und Genehmigungsverfahren von Großprojekten erfolgt jeweils in drei Schritten:

1. Öffentliche Auslegung: Die umweltrelevanten Planungsunterlagen werden für einen bestimmten Zeitraum der Öffentlichkeit zugänglich gemacht, d. h. in den Gemeinden ausgelegt. Seit 2013 werden die Unterlagen auch online zur Verfügung gestellt.

2. Einwendung/Stellungnahme: Innerhalb bestimmter Fristen können die betroffenen Bürger und Gemeinden Einwendungen erheben, d. h. schriftlich formulierte, sachliche Argumente gegen das Projekt vorbringen.
3. Mündliche Erörterung: Die erhobenen Einwendungen werden im Rahmen eines Erörterungstermins besprochen, auf dem Projektträger, Projektgegner und Behörden anwesend sind. Erörterungstermine haben in der Regel eine Fakultativstellung, d. h. es liegt im Ermessen der Behörden einen Erörterungstermin durchzuführen.

Anfang 2013 wurde das sogenannte Planvereinheitlichungsgesetz mit dem Ziel erlassen, die Öffentlichkeitsbeteiligung bei Großvorhaben zu vereinfachen und auszubauen. Inhaltlicher Kern des Gesetzes ist die sogenannte „**frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung**“: Die zuständigen Behörden müssen von nun an beim Projektträger darauf hinwirken, dass dieser noch vor den formellen Verfahren einen Dialog mit einer breiten Öffentlichkeit aufnimmt. Daraus entwickelt sich ein wichtiger Rechtfertigungsdruck: Falls die Projektträger keine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung vornehmen, werden sie dies vor den verfahrensführenden Behörden begründen müssen. Dieses Bundesgesetzes wird sukzessive auch in alle Landesgesetze einfließen und die dortigen Behörden binden. In Nordrhein-Westfalen wurde das Verwaltungsverfahrensgesetz des Landes bereits 2014 angepasst. Im gleichen Jahr hat die Landesregierung Baden-Württembergs unter anderem mit der Verwaltungsvorschrift „Öffentlichkeitsbeteiligung“ auf den desaströsen Planungsprozess von Stuttgart 21 reagiert. Im Rahmen eines „Beteiligungsscoping“ müssen die verfahrensführenden Behörden in BW frühzeitig mit allen relevanten Akteuren die Notwendigkeit von Teilnehmungsmaßnahmen sondieren und einen Teilnehmungsplan erarbeiten. Damit ist Baden-Württemberg das Bundesland mit der stärksten Öffentlichkeitsbeteiligung.

Die frühzeitige Einbindung der Öffentlichkeit ist so wichtig, weil Problemwahrnehmung und Entscheidungsspielraum negativ korreliert sind: In den vorgelegerten Planungs- und Raumordnungsebenen sind die Entscheidungsspielräume noch groß, die Problemwahrnehmung auf Seiten der Betroffenen aber kaum vorhanden. Nimmt das Projekt im Laufe der Verfahren Gestalt an, steigt auch das öffentliche Problembewusstsein. Ein Projekt zu verhindern oder eine grundlegende Modifikation des Projekts zu bewirken, ist dann aber schwierig.

Die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung könnte auch ein anderes zentrales Problem des Planungs- und Genehmigungsprozesses abschwächen: Projektträgern und verfahrensführenden Behörden haben meist schon im Vorfeld der Raumordnungs- und Zulassungsverfahren engen Kontakt. Man tauscht sich über die einzureichenden Projektunterlagen aus und kennt die Ansprechpartner mit ihren Befind-

lichkeiten. Die Bürgerinitiativen und Umweltverbände treten erst in Erscheinung, wenn zwischen Projektträger und Behörde bereits ein unsichtbares Band besteht.

Die wichtigsten gesetzlichen Grundlagen

- Raumordnungsgesetz
- Bundesimmissionsschutzgesetz
- Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz
- Verwaltungsverfahrensgesetz
- Planvereinheitlichungsgesetz
- Energiewirtschaftsgesetz und Netzausbaubeschleunigungsgesetz

Bei der **informellen Öffentlichkeitsbeteiligung** handelt es sich um freiwillige Maßnahmen, die die Vorhabenträger in Zusammenarbeit mit den Behörden ergreifen können – etwa im Rahmen der „frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung“. In vielen Papieren von Beratungsunternehmen und Verbänden, aber auch vom Gesetzgeber selbst (Planvereinheitlichungsgesetz), wird auf die Nützlichkeit von informellen Verfahren, den gesetzlichen Spielraum für solche Verfahren und die Möglichkeit der Verzahnung von formellen und informellen Verfahren hingewiesen. Beispiele für informelle Beteiligungsverfahren sind etwa: Dialogforen, Joint-Fact-Findings, Runde Tische, Info-Märkte oder Baustellen-Beiräte. Bei vielen Großprojekten werden die informellen Verfahren von den Projektträgern leider erst eingesetzt, wenn der Konflikt bereits eskaliert ist und kaum Hoffnung auf eine gütige Einigung besteht.¹

¹ Vielen Dank an dieser Stelle an Christian Möller von der ARCADIS Deutschland GmbH, der mir mit seinem Sachverstand bezüglich der Planungs- und Genehmigungsverfahren zur Seite stand.



<http://www.springer.com/978-3-658-12308-6>

Widerstand gegen Großprojekte
Rahmenbedingungen, Akteure und Konfliktverläufe
Gobert, J.
2016, VIII, 37 S. 2 Abb., Softcover
ISBN: 978-3-658-12308-6