

Offen und tolerant

Nach Stuttgart 21: Damit nicht der Eindruck entsteht, alles sei entschieden, müssen Verfahren zusammengefasst und aufgezeichnet werden. Vorschläge zur Beteiligung der Bürger.

Artikel von Prof. Dr. Hans-Jörg Birk in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 27.01.2011

Im Zusammenhang mit dem Schlichtungsverfahren zu Stuttgart 21 ist eine Vielzahl von Überlegungen zur Notwendigkeit einer Änderung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungsverfahren formuliert worden. Prüft man diese Äußerungen vor dem Hintergrund eigener Erfahrungen, so drängt sich der Eindruck auf, dass sie zu Teilen auf mangelnder Kenntnis der bestehenden Rechtslage und wenig eigener praktischer Erfahrung beruht. Es gibt geregelte Verfahren zur Öffentlichkeitsbeteiligung; es ist wert sie in ihrer praktischen Handhabung darzustellen, bevor Neues angestrebt wird (I). Dem soll der Versuch folgen, Änderungsvorschläge zur Diskussion zu stellen (II).

I.

Unsere Rechtsordnung bietet im Wesentlichen zwei Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung an. In den von den Kommunen durchgeführten Bauleitplanverfahren (Flächennutzungsplan, Bebauungsplan) sieht das Baugesetzbuch zwei hintereinander geschaltete Bürgerbeteiligungen vor, die nur bei unbedeutenden Planungen entfallen können, aber nicht müssen. Die gesetzlichen Regelungen über Planfeststellungen oder Genehmigungen (Verkehrswege, Flughäfen, Kraftwerke, Abfallbeseitigungsanlagen, Produktionseinrichtungen, Stromtrassen usw.) setzen dagegen nur eine Öffentlichkeitsbeteiligung voraus, wenn sie nicht ganz entfallen kann.

1. Im Verfahren zur Aufstellung eines Bauleitplans ist die erste Stufe wenig formalisiert; die jeweilige Kommune kann sie frei gestalten, sie ist nur verpflichtet, sie überhaupt durchzuführen. Das Ziel dieser ersten Öffentlichkeitsbeteiligung umschreibt das Baugesetzbuch: Es soll möglichst frühzeitig über die allgemeinen Ziele und Zwecke, Alternativen und die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung öffentlich unterrichtet werden, verbunden mit der Möglichkeit, Stellung zu nehmen. Parallel findet die Beteiligung der betroffenen Behörden statt, so dass die planende Gemeinde in diesem frühen Stadium auch deren Belange erfährt. Die in dieser ersten Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung gesammelten Informationen fließen in die weitere Planung ein.

Die zweite Stufe der Öffentlichkeitsbeteiligung ist streng formalisiert. Sie findet in Form einer öffentlich angekündigten, einmonatigen Auslegung der Planunterlagen samt Begründung und relevanten Gutachten (z.B. zu Lärm, Luftverunreinigung, Eingriffen in Natur und Landschaft) statt. Während dieser Zeit der Auslegung hat jedermann das Recht zur Einsicht und Stellungnahme. Auch eine zweite Behördenbeteili-

gung wird durchgeführt. Bleibt die Planung unverändert, entscheidet das „Parlament“ der Gemeinde (Gemeinderat oder Stadtrat, Stadtverordnete usw.) unter Berücksichtigung der in beiden Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligungen eingegangenen Stellungnahmen. Im Zentrum steht die Abwägung der verschiedenen Belange. Dabei dürfen, in einem rechtlich vorgegebenen Rahmen, bestimmte Belange zurückgestellt oder bevorzugt werden. Dies ist der Kern der der Gemeinde zustehenden Planungshoheit. Interessant ist, dass die eingegangenen Stellungnahmen allgemein bekannt werden, wenn die Gemeinde die Sitzungsvorlage öffentlich zugänglich macht; dies ist zunehmend der Fall.

2. Analysiert man die Qualität dieses (bebauungsplanrechtlichen) zweistufigen Beteiligungsmodells, wird rasch deutlich, dass es vorrangig von der Gestaltung der ersten Öffentlichkeitsbeteiligung geprägt wird. Es gibt Kommunen, die sehr früh die erste Öffentlichkeitsbeteiligung ansetzen, um die Planung allen Beteiligten vorzustellen, Informationen zu geben, aber auch zu einzuholen. Andere veranstalten die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung erst, wenn die Planung sich weitgehend verfestigt hat, wenn man weiß, was man will und – nicht zu unterschätzen – nicht will. Natürlich gibt es auch Mischformen, je nach Bedeutung der Planung oder des Zeitraums, der für die Planung zur Verfügung steht. Diese erste Öffentlichkeitsbeteiligung unterscheidet sich auch die Art, in der sie durchgeführt wird. Sie kann von einer Anhörungsveranstaltung mit allen wichtigen Planungsbeteiligten bis zur schlichten Auslegung der Unterlagen reichen.

Für beide Gestaltungselemente, Zeitpunkt und Art der ersten Öffentlichkeitsbeteiligung, lässt sich feststellen, dass sie stark vom politischen Stil abhängen, wie mit den Bürgern und der Öffentlichkeit umgegangen wird. Auffällig bleibt das häufig vorhandene Desinteresse der Öffentlichkeit.

Die Erfahrung aus vielen begleiteten Verfahren lehrt: Wenn die erste Stufe der Öffentlichkeitsbeteiligung mit einer Veranstaltung begonnen wird, in der sich jedermann äußern oder sich danach schriftlich melden kann, gibt das allen Beteiligten eine genaue Übersicht über die Problem- und Stimmungslage. Voraussetzung ist, dass die Veranstaltung die Ziele, die Wege dorthin, die bisher erkannten Probleme aufzeigt und Interessenlagen, die hinter der Planung stehen, offengelegt werden. Eine gelungene erste Öffentlichkeitsbeteiligung gestaltet so in hervorragendem Maße das weitere Verfahren.

Nicht verschwiegen werden darf, in welchem erheblichen Maße der Erfolg einer öffentlichen Veranstaltung von der dort gepflegten „Tonart“ abhängig ist. Es gibt gute und schlechte, zu eloquente und zu wenig eloquente Verhandlungsleiter. Und es finden sich zunehmend Besucher solcher Veranstaltungen, die sich nur mittels Verbalinjurien äußern können, die alles, was ihnen nicht genehm ist, mit dem Verdacht der Verwendung unlauterer Mittel belegen und die ohne Hemmungen die Planungsbeteiligten der vorsätzlichen Lüge bezichtigen. Solche Äußerungen können Veranstaltungen selbst dann beeinträchtigen, wenn sie nicht der Ansicht der Mehrheit der Anwesenden entsprechen. Hinzu kommt die Erkenntnis: Jenen, die sich im Ton vergreifen, wird äußerst selten aus dem Publikum heraus widersprochen. Wer für mehr Bürgerbeteiligung plädiert, muss auch als Teilnehmer solcher Veranstaltungen mit für eine tole-

rante und offene Diskussionskultur sorgen, die kontroverse Diskussionen ohne persönliche Verletzungen ermöglicht.

3. Außerhalb des Bebauungsplanverfahrens gibt es regelmäßig nur eine einstufige Öffentlichkeitsbeteiligung. Sie ist gekennzeichnet durch die Auslegung der Antragsunterlagen mit der Möglichkeit, diese einzusehen und innerhalb einer bestimmten Frist dazu Stellung zu nehmen. Daran anschließend findet, in der Regel nur mit jenen, die sich fristgemäß geäußert haben, eine Anhörung statt, in der die Planungen vorgestellt und die Stellungnahmen besprochen werden. Danach entscheidet, mitunter nach Einholung weiterer Stellungnahmen oder Gutachten, die zuständige Behörde. Sind für eine Planung mehrere Genehmigungen von unterschiedlichen Behörden erforderlich, kann es sein, dass die Antragsunterlagen der einzelnen Genehmigungsverfahren getrennt ausgelegt und ebenso getrennt in verschiedenen Anhörungen behandelt werden.

4. Analysiert man dieses Beteiligungsmodell, so fällt auf, dass die Anhörung nach der Auslegung, bei der betroffenen Öffentlichkeit leicht den Eindruck erweckt, alles sei schon entschieden. Diese Befürchtung wird auch dadurch hervorgerufen, dass die zuständige Behörde mit der Auslegung erst beginnt, wenn sie der Ansicht ist, der Antrag sei vollständig und nicht von vorne herein abzulehnen. Hinzu kommt, dass die Auslegung der oft sehr umfangreichen Unterlagen ohne vorherige und mündliche Darstellung und Erläuterung des geplanten Vorhabens erfolgt. Der Interessierte sieht sich einer Fülle nicht erläuteter Informationen ausgesetzt und damit leicht überfordert.

Die der Auslegung folgende Öffentlichkeitsbeteiligung prägt Strategie und Taktik der Anhörungsveranstaltung. Die Gegner des Projektes sind bemüht, die Anhörung platzen zu lassen oder zumindest zu verzögern; dazu dienen Befangenheitsanträge, Forderungen nach weiteren Gutachten, Vorschläge für das Vorgehen bei der Anhörung usw. Die Behörde, die die Anhörung durchführt und der Antragsteller dessen Planungen zur Diskussion stehen haben das Interesse, die Anhörung zügig abzuschließen. Bei allen Beteiligten steht nicht der Inhalt der Anhörung, sondern die Kontrolle des Ablaufs der Veranstaltung im Vordergrund. Eine sinnvolle, inhaltsorientierte Öffentlichkeitsbeteiligung ist so nicht zu erreichen. In der Praxis zeigt sich dies dadurch, dass bald nach dem Beginn der Anhörungsveranstaltung die Zahl der Teilnehmer nicht selten drastisch abnimmt. Es verbleiben die Behörden, der Antragsteller, die Gutachter und Gegengutachter, sowie die organisierten Gruppen (Bürgerinitiativen) und die Rechtsanwälte der Vorgenannten, die sich häufig in gereizter Stimmung gegenüber sitzen.

Der Erkenntnisgewinn einer solchen Anhörung geht selten über das schon schriftlich Vorgetragene hinaus. Eine Erledigung von Stellungnahmen, weil Fragen geklärt sind oder Lösungen akzeptiert werden, findet sich äußerst selten.

II.

Vergleicht man die beiden geschilderten Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung, so wird deutlich, dass vieles dafür spricht, in einem ersten Schritt die Planung und das dahinter stehende Vorhaben vorzustellen, um den Betroffenen und Interessierten die Informationen zu bieten, die nach dem Verfahrensstand vorliegen. So können Entscheidungskriterien nachvollziehbar aufgezeigt werden. Vielleicht gelingt es dadurch, die Tonart in öffentlichen Anhörungen zu versachlichen.

Die vorstehende Analyse ist Grundlage für die nachfolgenden Vorschläge, mit denen eine geänderte Grundstruktur der Öffentlichkeitsbeteiligung zur Diskussion gestellt wird, ohne an dieser Stelle schon festzulegen, für welche Verfahren sie anzuwenden ist, wo sie zwingend oder nur fakultativ eingesetzt werden soll.

1. Das Verfahren beginnt mit der „Verfahrens Anmeldung“ bei einer bestimmten Behörde (Verfahrensstelle), die nicht die Entscheidungsbehörde ist. Die Verfahrensstelle lädt z.B. innerhalb zweier Monate den Antragsteller, die Entscheidungsbehörde und die Öffentlichkeit zu einer Vorstellung des geplanten Vorhabens ein, bei der eine Beschreibung des beabsichtigten Vorhabens, der Inhalt des Verfahrens samt Prüfungsumfang, Gestaltung des Genehmigungsverfahrens, mögliche Folgen des Vorhabens (Verkehr, Lärm, Luftverunreinigung usw.), zuständige Entscheidungsbehörde, Kosten für die Allgemeinheit, Inhalt und Umfang der Antragsunterlagen erörtert werden.
2. Bedarf das Vorhaben mehrerer Genehmigungen mit jeweils eigenen Öffentlichkeitsbeteiligungen, so sind diese zusammenzufassen und haben gleichzeitig stattzufinden. Die Verfahrensstelle übernimmt die notwendige Organisation.
3. Aufgrund der Erkenntnisse aus der Verfahrens Anmeldung werden durch den Antragsteller die Antragsunterlagen erarbeitet und der Verfahrensstelle vorgelegt. Diese prüft mit der Entscheidungsbehörde die Vollständigkeit der Unterlagen innerhalb von zwei Monaten und entscheidet, ob eine zweite Vorstellung stattfindet. Diese soll durchgeführt werden, wenn sich der Antrag deutlich geändert hat, wesentliche neue Erkenntnisse über die die Auswirkungen vorliegen oder davon ausgegangen werden kann, dass unklare oder streitige Fakten einer Klärung zugeführt werden können. Diese zweite Vorstellungsrunde ist innerhalb von zwei Monaten durchzuführen.
4. Der Vollständigkeitserklärung oder der zweiten Vorstellung folgt die öffentliche Auslegung der Antragsunterlagen mit der Aufforderung, Stellung zu nehmen. Dabei werden die Unterlagen nicht nur zur Einsicht ausgelegt, sondern im Internet zugänglich gemacht. Internetgestützte Rückfragen werden ermöglicht.
5. Nach Ende der öffentlichen Auslegung findet innerhalb von zwei Monaten die Anhörung statt. Sie wird von der Verfahrensstelle durchgeführt. Beteiligt sind der Vorhabenträger, die Entscheidungsbehörde, die sonstigen beteiligten Behörden, die Gutachter und diejenigen, die sich während der Auslegung gemeldet haben. Zur Vorbereitung werden die eingegangenen Stellungnahmen allgemein zugänglich

gemacht (Internet), so dass sie allen Verfahrensbeteiligten zur Verfügung stehen. Auf Datenschutz und Betriebsgeheimnisse ist Rücksicht zu nehmen.

6. Die Verfahrensstelle bestimmt abschließend Inhalt und Umfang der Anhörung aufgrund der eingegangenen Stellungnahmen. Im Vordergrund stehen klärungsbedürftige Punkte, nicht die mündliche Wiederholung schriftlichen Vortrags. Nur die Entscheidungsbehörde kann weitere Anhörungspunkte benennen.

7. Die Anhörung wird aufgezeichnet; sie ist im Internet abrufbar oder den Beteiligten auf Antrag zugänglich zu machen. Die Aufzeichnung ersetzt das schriftliche Protokoll.

8. Die Verfahrensstelle übergibt nach Ende der Anhörung das Verfahren an die entscheidende Behörde. Sie unterbreitet keinen Entscheidungsvorschlag.

9. Die Entscheidung wird – wie bisher – zugestellt, aber auch im Internet zugänglich gemacht. Eine Kurzfassung der wesentlichen Entscheidungsinhalte wird mit veröffentlicht.

Diese Überlegungen bauen auf dem in der Praxis bewährten Modell der Bauleitplanung auf. Die Vorstellung des Vorhabens (in ein oder zwei Veranstaltungen) dient der Information über den Zweck des Vorhabens. Die Auslegung der Unterlagen trifft danach auf Vorkenntnisse der Betroffenen. Die Anhörung beschränkt sich auf jene Punkte, die noch der Klärung bedürfen. Die Trennung zwischen Verfahrensstelle und Entscheidungsbehörde soll der Versachlichung des Verfahrens dienen. Die Bereitstellung der Unterlagen (Antrag, Stellungnahmen, Anhörung) in elektronischer Form dient der Transparenz. All diese Unterlagen sind im Übrigen in einer gerichtlichen Auseinandersetzung stets zugänglich.

Vor dem Hintergrund der jüngsten Überlegungen der Bundesregierung, das Verfahren zu beschleunigen, könnte überlegt werden, die Anhörung entfallen zu lassen, wenn eine Vorstellung des Projektes nach der Verfahrensanmeldung stattgefunden hat. Im Bebauungsplanverfahren findet die zweite Öffentlichkeitsbeteiligung auch ohne Anhörung statt. Ein gut organisiertes Bebauungsplanverfahren kann in 12-15 Monaten durchgeführt werden; dies ist auch in anderen Verfahren zu erreichen.