

# **Konfliktbewältigung im Genehmigungsverfahren für Großvorhaben Wunsch und Realität**

**Informationsveranstaltung  
GrünheideNetzwerk**

**Dr. Ulrich Stock**

Ehemals Landesamt für Umwelt Brandenburg

# Einführung

**Dr. Manfred Kühn**, Leibniz-Institut für raumbezogene Sozialforschung Erkner  
„Planungskonflikte und Partizipation: die Gigafactory Tesla“ 19.06.2023

Auszüge aus der Zusammenfassung:

Durch den geheimen Standortwettbewerb nach den Spielregeln des Investors *bei jeder Investition läuft die Standortsuche geheim und nach den Spielregeln des jeweiligen Investors ...* sind im Genehmigungsverfahren die Entscheidungsspielräume und die Möglichkeiten der demokratischen Beteiligung von vorneherein verengt. *Im Genehmigungsverfahren ist das Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung gesetzlich geregelt. Was ist eine „demokratische Beteiligung?“* Im Genehmigungsverfahren ist keine Möglichkeit für die informelle und frühzeitige Bürgerbeteiligung gegeben *richtig, und auch nicht vorgesehen.*

Der Fall Tesla ist auch in dieser Hinsicht mit „Stuttgart 21“ vergleichbar *nein, dort: Planfeststellungsverfahren mit Prüfung der Planrechtfertigung*, da eine fehlende Diskussion von Alternativen *im BImSchG-Verfahren nicht vorgesehen* bei diesem Projekt als eine wesentliche Ursache für die eskalierenden Konflikte betrachtet wird ... . Die von den Gegnerinnen und Gegnern wahrgenommenen demokratischen Defizite der Beteiligungsmöglichkeiten im Genehmigungsverfahren verstärken bei einigen Gegnerinnen und Gegnern das Misstrauen in das demokratische System und die Planungsbehörden.

# Einführung

Der Fall Tesla zeigt, dass eine Beschleunigung von Projekten zwar möglich ist, jedoch Beteiligungsdefizite *Es hat im Tesla-Verfahren keine Beteiligungsdefizite gegeben. Das Verfahren wurde gemäß den Regelungen des BImSchG geführt* zu Verfahrenskonflikten führen, welche das Misstrauen der Gegnerinnen und Gegner in die Demokratie verstärken.

1. Missverständnis: Erwartung, dass sich die bei der Realisierung von Großprojekten häufig auftretenden Konflikte im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren bewältigen lassen.
2. Missverständnis: Erwartung, dass eine Entscheidung im GV ist nur dann demokratisch entsteht, wenn das GV Elemente eines (basis)demokratisch geführten Konfliktmanagement enthält.

Die Ausführungen der Studie führen zu folgender Fragestellung:

1. Ist das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren in der Lage, einen Beitrag zur Konfliktbewältigung in Großprojekten zu leisten?
2. Wenn nicht: Wie müsste das Genehmigungsrecht geändert werden, so dass die Konfliktbewältigung stärker zum tragen kommt?
3. Welche Rollen nehmen die Verfahrensbeteiligten in der Konfliktbewältigung ein?

# Kurzer Ausflug in das Genehmigungsrecht

Die Errichtung und der Betrieb von Anlagen der Verkehrsinfrastruktur und anderer Anlagen, die der allgemeinen Lebensvorsorge dienen (z.B. Deponien, Deiche, ...) setzen eine Genehmigung nach Durchführung eines **Planfeststellungsverfahrens** (PFV) voraus. Der Ablauf eines PFV wird in den §§ 72 bis 78 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) beschrieben. Die **Beteiligung der Öffentlichkeit** (ÖB) ist obligatorisch.

Anstelle eines PFV kann ein **Plangenehmigungsverfahren** (PGV) ohne ÖB geführt werden, wenn es sich um Änderungen oder „unwesentliche“ Anlagen handelt. Fachrecht (Straßenrecht, Abfallrecht, Wasserrecht, ...) ist zu beachten. (Geschätzt mehr als 50% der Verfahren werden mit ÖB geführt)

Beispiel Deponien: Genehmigungsvoraussetzung ist insbesondere, dass das „**Wohl der Allgemeinheit**“ nicht gefährdet wird. Unter welchen Voraussetzung von einer Wahrung des WdA ausgegangen werden kann, konkretisieren Verordnungen, Technische Anleitungen (TA) oder andere den Stand der Technik beschreibende, normkonkretisierende Regelungen.

Diese Regelwerken enthalten entweder zulässige Grenzwerte der Umweltbelastung (z.B. TA Lärm, TA Luft) oder beschreiben einzuhaltende anlagentechnische Anforderungen (z.B. die Deponieverordnung). **Es gilt die Fiktion, dass von einer Wahrung des WdA ausgegangen werden kann, wenn die Anlage entsprechend der fachrechtlichen Anforderung errichtet wurde.**

# Kurzer Ausflug in das Genehmigungsrecht

Bei ihrer Genehmigungsentscheidung hat die Behörde ein gewisses **Ermessen**. Sie hat zu entscheiden, ob die mit der Errichtung der Anlage verbundenen Eingriffe in Rechtsgüter (z.B. Naturschutz) durch den Nutzen bzw. Bedarf an dieser Anlage gerechtfertigt wird („**Planrechtfertigung**“). Ein Rechtsgut mit hohem Rang ist das Recht an Eigentum → Werden Grundstücksenteignungen notwendig, ist die Hürde der Planrechtfertigung besonders hoch.

Da das Verhältnis Nutzen – Schwere der Eingriffe standortabhängig ist, geht dem PFV oftmals ein Standortsuchverfahren voraus.

*Wer die Errichtung einer Anlage verhindern will, muss nachweisen, dass die Errichtung oder der Betrieb einer Anlage*

- *gegen irgendeine Rechtsnorm des öffentlichen Rechts verstößt oder*
- *der Nutzen der Anlage in keinem Verhältnis zu den Eingriffen in Rechtsgütern steht (im Idealfall: ein Bedarf an der Anlage nicht existiert, der Standort falsch gewählt wurde)*

# Kurzer Ausflug in das Genehmigungsrecht

Die Errichtung und der Betrieb von Industrieanlagen und anderer Anlagen, die Lärm, Luftverunreinigungen, Stäube, Gerüche erzeugen, setzen eine Genehmigung nach Durchführung eines **Genehmigungsverfahrens (GV)** gemäß **Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG)** voraus. Der Ablauf eines GV wird in § 10 BImSchG und der 9. Verordnung zum BImSchG (**9. BImSchV**) beschrieben und unterscheidet sich in einigen Details vom PGV.

Die Anlagen, die eines GV nach BImSchG bedürfen, sind in der 4. BImSchV abschließend aufgeführt. Ob eine ÖB erforderlich ist, hängt von der Festlegung in der 4. BImSchV und davon ab, ob für die Anlage eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) durchzuführen ist. *Unter der Nr. 3.24 des Anhang 1 zur 4. BImSchV findet sich Anlagen für den Bau und die Montage von Kraftfahrzeugen oder Anlagen für den Bau von Kraftfahrzeugmotoren mit einer Kapazität von jeweils 100.000 Stück oder mehr je Jahr mit dem Zusatz „G“.*

→ Für die Tesla-Gigafactory (500.000 Kfz/a) war ein GV mit ÖB durchzuführen.  
(Anhang 1 zum UVPG: Nr. 3.14 mit Zusatz „A“)

Ist eine Anlage mit dem Zusatz „V“ versehen, ist das GV ohne ÖB zu führen, es sei denn, der Ast beantragt eine (kommt selten vor).

Geschätzt ein Drittel der GV nach BImSchG werden mit ÖB geführt.

Ist eine Anlage nicht in der 4. BImSchV aufgeführt oder die Anlagenkapazität liegt unterhalb der Grenze der mit „V“ bezeichneten Kapazität, ist eine Genehmigung nach BImSchG nicht erforderlich (dann evtl. Baugenehmigung).

# Kurzer Ausflug in das Genehmigungsrecht

Die Genehmigungsvoraussetzung ist, dass die **Vorschriften des BImSchG (→ Vermeidung schädlicher Umwelteinwirkungen und Emissionen)** und der daraus abgeleiteten **Verordnungen (BImSchVen), Rechtsvorschriften** und **normenkonkretisierende Verwaltungsvorschriften** (z.B. TA Lärm, TA Luft) eingehalten werden und **andere öffentlich-rechtliche Vorschriften** Errichtung und Betrieb der Anlage nicht entgegenstehen. *(steht wörtlich so nicht im Gesetz, wird aber so abgeleitet.)*

Unter dieser Voraussetzung **ist die Anlage zu genehmigen** (i.d.S. „muss genehmigt werden“).

Ein Ermessen hinsichtlich Nutzen, Bedarf, Richtigkeit der Standortauswahl hat die Behörde nicht.

*Wer die Errichtung einer Anlage verhindern will, muss nachweisen, dass die Errichtung oder der Betrieb einer Anlage*

- *gegen das BImSchG oder eine daraus abgeleitete Rechtsnorm oder*
- *gegen irgendeine andere öffentlich-rechtliche Vorschrift verstößt.*

*Beispiel Tesla: Verbot Nr. 19 Trinkwasserschutzgebietsverordnung kontra § 51 WHG*

## **Zwischenfazit I:**

**Anders als im Planfeststellungsverfahren (Stichwort „Planrechtfertigung“) enthält das Genehmigungsverfahren im Immissionsschutzrecht keinerlei Elemente der Konfliktbewältigung über die bloße Feststellung der Gesetzeskonformität hinaus.**

# Ursachen für Konflikte bei Großprojekten

## Sorge vor Verlust von Lebensqualität

Gesundheitsgefährdung durch ...

... Lärm durch die Anlage oder durch Verkehre

... Luftverschmutzung

... von der Anlage ausgehende Gefahren wie Explosionen oder Brände

Minderung des Erholungspotentials

Störung des Landschaftsbildes

Verringerung des Grundstückswerts

Im Falle **Tesla**:

Gefährdung der Trinkwasserversorgung hinsichtlich Menge und Qualität (falscher Standort wegen teilweiser Lage im TWSG)

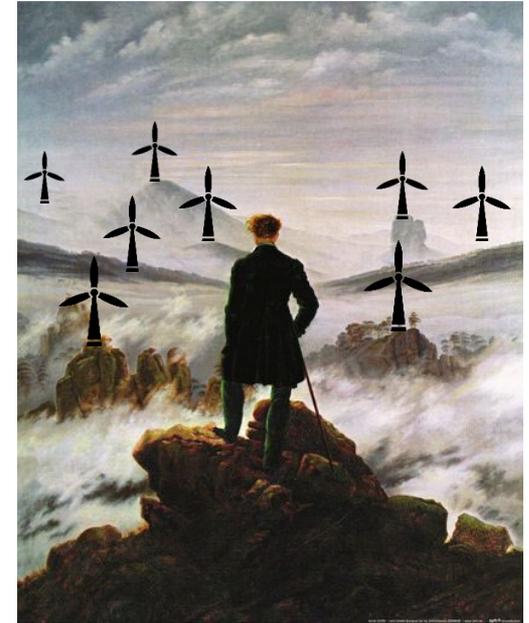
Lärm durch die Anlage oder durch Verkehre

Luftverschmutzung

Furcht vor lebens- und gesundheitsbedrohenden Störfällen

Minderung des Erholungspotentials

*Die Aufzählung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.*



# Ursachen für Konflikte bei Großprojekten

## Vorbehalte aus ethischen, moralischen, politischen Gründen

Verstoß gegen den Naturschutz

Verstoß gegen den Tierschutz

Verstoß gegen umweltpolitische Überzeugungen

*z.B. über den Klimawandel „Den gibt es nicht.“*

*„Die Anlage dient nur dem Geldverdienen“*

Verstoß gegen demokratische Überzeugungen

*„Alle Bürger des Ortes sind gegen die Anlage“*



## im Falle Tesla (beispielhaft):

Verstoß gegen den Naturschutz und den Schutz des Waldes  
(Fällung von ca. 150 ha Wald)

nicht umweltgerechte Rohstoffgewinnung (Lithium)

E-Autos seien nicht so klimaneutral wie behauptet

*Es gibt Überschneidungen.*



# Ursachen für Konflikte bei Großprojekten

## „diffuse Ängste“

Allgemeines Unbehagen, Ängste, resultierend aus

- Unkenntnis der naturwissenschaftlichen Zusammenhänge
- Misstrauen gegenüber Vorhabenträger und Behörden

Treten insbesondere im Zusammenhang mit Umweltgefahren auf, die nicht sichtbar ... riechbar ... hörbar usw. sind z.B.

- Radioaktivität
- Wassergefährdung durch die Ablagerung von Abfällen
- Infra-/Ultraschall bei Windkraftanlagen

(selbst dann, wenn nach wissenschaftlicher Mehrheitsmeinung irrelevant)

„Wir glauben das nicht.“

„Die Gutachter hat doch der Antragsteller bezahlt.“

*Hat das bei Tesla eine Rolle gespielt?*



# Ursachen für Konflikte bei Großprojekten

*Die beschriebenen Konflikte bestehen primär zwischen dem Vorhabenträger und den Betroffenen (Primärkonflikt).*

*Die Durchführung des Genehmigungsverfahrens erweckt bei den Betroffenen die Erwartung, dass diese Konflikte im Genehmigungsverfahren bewältigt werden (Delegierung). Im Genehmigungsverfahren wird nur der Konflikt zwischen dem Antrag und den gesetzlichen Bestimmungen bewältigt. Gibt es zu einem Sachverhalt keine rechtliche Regelung, unterbleibt die Konfliktbewältigung. Zudem können Konflikte nur im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen (z.B. Einhaltung von Grenzwerten) bewältigt werden.*

*Das erzeugt Frust bei den Betroffenen, der sich gegen die Behörde richtet (Sekundärkonflikt).*

*Hinzu kommt, dass viele Betroffene nicht in der Lage oder nicht willens sind, sich mit den rechtlichen Regelungen auseinanderzusetzen oder sich aus den Regelungen nur das herausziehen, was ihnen in den Kram passt.*

*Es gilt aber im immissionsschutzrechtlichen GV dasselbe wie beim Fußball oder Schach: Mitspielen kann nur der, der die Regeln kennt und beachtet.*

## **Zwischenfazit II:**

**Zahlreiche der bei der Realisierung von Großprojekten auftretenden Konflikte sind nicht Gegenstand des Genehmigungsverfahrens, weil es keine den Konfliktgegenstand betreffenden rechtlichen Regelungen gibt.**

# Mehr oder weniger konfliktbeladene Anlagentypen

Es gibt Anlagenarten, die mehr und solche, die weniger konfliktbeladen sind.

**Konfliktbeladener** sind:

- Alle Anlagen, bei denen Radioaktivität eine Rolle spielt
- Abfallentsorgungsanlagen, insbesondere Abfallverbrennungsanlagen und Deponien
- Tierhaltungsanlagen, insbesondere solche der sog. Massentierhaltung
- Alle Anlagen zur Gewinnung von Energie aus fossilen Energieträgern
- Windkraftanlagen, elektrische Freileitungen

**Wenig konfliktbeladen** sind Neuerrichtungen von Anlagen in etablierten Industriegebieten und Industrieparks.

Neuerrichtungen selbst großer Anlagen auf der grünen Wiese sind hinsichtlich des Konfliktpotentials schwer einzuschätzen. Eine Rolle spielt sowohl der Grad der Eingriffe als auch das Verhältnis Nutzen – Grad der Eingriffe.

Viel: **Tesla-Gigafactory**, LNG-Terminal vor der Küste Rügens

Weniger: Intel bei Magdeburg, Infineon bei Dresden, LNG-Terminal bei Wilhelmshaven  
Kupferbergbau bei Spremberg

# Grundlagen der Öffentlichkeitsbeteiligung

Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung in Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Informationen in Umweltangelegenheiten  
**(Aarhus-Konvention 1998)**

Verordnung (EG) 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 (Umsetzung der Aarhus-Konvention)

3 Säulen:

- Zugang zu Umweltinformationen
- **Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltschutz**
- Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten

# Grundlagen der Öffentlichkeitsbeteiligung

	Aarhus-Konvention	Verordnung 1367/2006	Kommentar
Öffentlichkeit	Eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen und ... deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen	Wortgleiche Übernahme	Konvention und Verordnung verwenden den Begriff der Ö und der betroffenen Ö, differenzieren aber bei den Definitionen geringfügig. Im Ergebnis ist das aber ohne Auswirkung, da der Kreis der an der ÖB zu Beteiligten gleich ist. Kritisch unter dem Aspekt der Verfahrenseffizienz ist zu sehen, dass auch die Ö einbezogen ist, die „nur“ ein Interesse hat.
Betroffene Öffentlichkeit	Die von umweltbezogenen Entscheidungen betroffene ... Ö oder die Ö mit einem Interesse daran, (es) haben nicht-staatliche Organisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen, ... ein Interesse.	Unterscheidung in Ö, die betroffen ist und Ö, die ein Interesse hat (Art. 9 Abs. 2)	
Grundsätze	Jede Vertragspartei sorgt für eine frühzeitige ÖB <u>zu einem Zeitpunkt, zu dem alle Optionen noch offen sind</u> und eine effektive ÖB stattfinden kann.	Sinngemäße Übernahme in Art. 9 Abs. 1	
	Jede Vertragspartei sollte zukünftige Ast dazu <u>ermutigen</u> , die <u>betroffene</u> Ö zu ermitteln, Gespräche aufzunehmen ..., <u>bevor der Antrag ... gestellt wird.</u>	Ermittlung der Ö ist Aufgabe der Behörde „Ermutigung“ kommt nicht mehr vor	Es wird nicht zwischen „positiv“ und „negativ“ betroffener Ö unterschieden. Nach dem Wortlaut kann sich auch die „positiv“ betroffene Ö einbringen.
Verfahrensregeln	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Frühzeitige Information der <u>betroffenen</u> Ö durch öffentliche Bekanntmachung</i></li> <li>- In Verfahren zur ÖB hat die <u>Ö</u> die Möglichkeit, alle von ihr ... als relevant erachteten Stellungnahmen ... oder Meinungen in Schriftform vorzulegen oder <u>ggf.</u> in einer öffentlichen Anhörung ... dem Ast vorzutragen.</li> <li>- <i>Information der Ö über die Entscheidung im Wortlaut</i></li> </ul>	Verfahrensregeln sind mit Zeitvorgaben untersetzt.	Hervorzuheben ist die Fixierung auf die frühzeitige ÖB (alle Optionen noch offen).  Ein EÖT ist weder in Konvention noch in Verordnung verpflichtend vorgesehen.
Erörterungstermin	<i>Optional, nicht zwingend vorgeschrieben</i>	dito	

# Grundlagen der Öffentlichkeitsbeteiligung

Aarhus-Konvention und EU-Verordnung benutzen die Begriffe „**Öffentlichkeit**“, „**betroffene Öffentlichkeit**“ und „**Öffentlichkeit mit Interesse**“ (an den Plänen).

Sie unterscheiden nicht zwischen „**positiv betroffener Öffentlichkeit**“ und „**negativ betroffener Öffentlichkeit**“. Die verwendeten Begriffe würden es zulassen, dass sich auch die Nutznieser eines Großprojektes in das GV einbringen.

Erst durch die Metamorphose der „Stellungnahme“ (Konvention, Verordnung) in die „Einwendung“ im deutschen Recht mit seiner eindeutig negativen Konnotation wird klar, dass Adressat der ÖB die „negativ betroffene Öffentlichkeit“ ist.

Dabei ist die „positiv betroffene Öffentlichkeit“ meist zahlenmäßig in der Mehrheit.

## **Zwischenfazit III:**

**Nur ein Teil der betroffenen Öffentlichkeit ist aufgerufen, sich in das GV einzubringen. Es wäre aber in einem ordentlichen Konfliktmanagement auch erforderlich, die Meinungen der Nutznießer eines Großprojektes zu berücksichtigen. Das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren ist damit überfordert.**

# Bürgerbefragungen

*Interessant, aber über den Rahmen dieses Vortrags hinausgehend wäre eine Bewertung der verschiedenen stattgefundenen Bürgerbefragungen.*

*(Stuttgart 21, Grünheide, Münchehofe, Mehring, Neukieritzsch ...)*

*Das Ergebnis solcher Bürgerbefragungen oder Volksabstimmungen wird stark von der konkreten Fragestellung und der Größe des Kreises der Befragten bestimmt. Der Wert solcher Befragungen für das Konfliktmanagement ist daher – auch durch die konfrontative ja-nein-Fragestellung – fraglich.*

*Auffallend, aber auch nicht verwunderlich ist, dass bei Befragungen, an denen nur die Bewohner der Standortgemeinde einbezogen sind, die Voten meist gegen das Projekt ausfallen.*

*Es ist einerseits verständlich, dass in den Entscheidungen über Großprojekte der Auffassung der unmittelbar Betroffenen großes Gewicht zugemessen wird, andererseits ist es befremdlich, dass über industriepolitisch bedeutsame Vorhaben eine kleine Gruppe von nicht unbefangenen Menschen entscheiden soll (Northvolt: 7 Mitglieder einer Gemeindevertretung).*

# **Noch ein kleiner Ausflug: Zulassung vorzeitigen Beginns nach § 8a BImSchG**

Tesla hat im Verlaufe des Genehmigungsverfahrens 19 Anträge nach § 8a BImSchG gestellt, über die in 24 Bescheiden entschieden wurde.

Das führte dazu, dass zeitlich parallel zum Genehmigungsverfahren die Fabrik errichtet wurde. Als die Genehmigung überreicht wurde, war die Fabrik fertig.

*Die exzessive Ausnutzung des Instrumentariums des § 8a BImSchG hat die Gegner des Projektes mindestens genauso auf die Palme gebracht wie die technischen und wasserrechtlichen Sachverhalte. Unter dem Aspekt einer optimalen Konfliktbewältigung ist diese Vorgehensweise sicherlich kritisch zu betrachten.*

*Aber:*

*Die rechtlichen Regelungen lassen diese Vorgehensweise zu.*

*Das Interesse einer optimalen Konfliktbewältigung steht gegen das Interesse des Vorhabenträgers an einer möglichst schnellen Errichtung seiner Anlage.*

*Die Sorge, dass durch die Anwendung des § 8a BImSchG die Behörde in ihrer Entscheidungsfreiheit eingeschränkt sei, teile ich nicht.*

# Ablauf der Öffentlichkeitsbeteiligung

## Verfahrensablauf bis zur Einleitung der Öffentlichkeitsbeteiligung

Verfahrensschritt	Grad der Offenheit
	<b>100%</b>
Selten: Einbeziehung der Behörde in die Standortentscheidung (z.B. Tesla)	
Vorgespräch(e) nach § 2 Absatz 2 der 9.BImSchV	
Ggf. Antragskonferenz unter Einbeziehung betroffener Behörden	<b>&lt; 100%</b>
Scopingtermin nach § ... UVPG	
Antragstellung	
Vollständigkeitsprüfung ggf. unter Einbeziehung betroffener Behörden	
<b>Einleitung der Öffentlichkeitsbeteiligung,</b> Einholung der Stellungnahmen betroffener Behörden	<b>&lt;&lt; 100%</b>
Auslegung der Unterlagen, Frist für Einwendungen Eintreffen der Stellungnahmen betroffener Behörden	
Ggf. Antrag nach § 8a BImSchG → Genehmigungsprognose durch die Behörde	
<b>Erörterungstermin</b>	<b>&lt;&lt;&lt; 100%</b>
Entscheidung	<b>0</b>

# Ablauf der Öffentlichkeitsbeteiligung

*Zum Zeitpunkt der Einleitung der Öffentlichkeitsbeteiligung ist der Erkenntnisprozeß durch Verwaltungshandlungen, Gespräche und Abstimmungen zwischen Antragsteller, Behörde und betroffenen Behörden soweit vorangeschritten, dass sich bei der Behörde zu einem gewissen Grad eine Meinung zur Konfiguration der Anlage und deren Genehmigungsfähigkeit gebildet hat. Die Offenheit der Entscheidung ist zwar noch vorhanden, aber in diesem Sinne eingeschränkt.*

## Zwischenfazit IV:

**Die Intentionen der Aarhus-Konferenz (frühzeitiger Dialog Antragsteller-Öffentlichkeit, frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung „zu einem Zeitpunkt, zu dem alle Optionen noch offen sind“) sind in den Regelungen zur Durchführung eines BImSchG-Verfahrens nicht umgesetzt.**

**Die „Ermutigung“ zum Dialog zwischen Antragsteller und Öffentlichkeit findet sich in einer unverbindlichen Regelung des Verwaltungsverfahrensgesetzes.**

*Das führt zu weiterem Frust bei den Betroffenen.  
Die Neutralität der Behörde wird angezweifelt, sie wird wie der Antragsteller als Gegner wahrgenommen.*



# Ablauf der Öffentlichkeitsbeteiligung

## Einiges zum Selbstverständnis und der Neutralität der Genehmigungsbehörde

*Wenn ein Bürger mit einem Anliegen zu einer Behörde geht, sollte er erwarten können, dass ihn die Behörde bei der Erledigung durch Beratung unterstützt. Es ist nicht einzusehen, warum das nicht auch für einen Antragsteller in einem immissionsschutzrechtlichen GV gelten soll.*

*Die Beratung des Antragstellers stellt keinen Verstoß gegen das Neutralitätsgebot dar.*

*Die Neutralität der Behörde zeigt sich darin, dass sie allen Verfahrensbeteiligten gleichermaßen Zugang zu den ihnen zustehenden Verfahrensangelegenheiten und Informationen gewährt und ihnen das gebührende rechtliche Gehör schenkt.*

*Die Neutralität der Behörde zeigt sich nicht darin, dass sie ständig auf Äquidistanz zu den Meinungen über die Genehmigungsfähigkeit stehen muss. Sie muss sich irgendwann einmal entscheiden.*

*Es zeugt auch nicht von mangelnder Neutralität, wenn sich die Behörde in der Öffentlichkeit, zum Beispiel vor oder im EÖT, zu ihren Kenntnissen über die Genehmigungsfähigkeit des Antrags äußert.*

*In der Öffentlichkeit werden die Beratung des Antragstellers und positive Äußerungen über die Genehmigungsfähigkeit des Antrags fälschlicherweise als Parteinahme für den Antragsteller gesehen.*

# Der Erörterungstermin

Zum Zeitpunkt des EÖT ist das **Verfahren weit vorangeschritten**. Der **Erkenntnisgewinn** über die Genehmigungsfähigkeit des Antrags auf der Basis von TÖB-Stellungnahmen, Einwendungen oder eigener Erwägungen (z.B. nach einem Antrag nach § 8a BImSchG) **ist relevant**. Nehmen wir an, dass 90% der GV mit ÖB mit einer Genehmigung enden und der Grad der Offenheit der Entscheidung noch 20 bis 30% beträgt, ist die **Wahrscheinlichkeit einer Entscheidung i.S.d. Einwender (Ablehnung) noch maximal 30 bis 40%**. In vielen Fällen ist das den Einwendern bewusst und trägt zum falschen **Eindruck der Parteilichkeit der Behörde** bei.

§ 14 Zweck (*des EÖT*) Absatz 1 der 9. BImSchV

*Der Erörterungstermin dient dazu, die rechtzeitig erhobenen Einwendungen zu erörtern, soweit dies für die Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen von Bedeutung sein kann. Er soll denjenigen, die Einwendungen erhoben haben, Gelegenheit geben, ihre Einwendungen zu erläutern.*

*Eine Erörterung (i.S.v. Diskussion) ist nur möglich, wenn die Behörde ihre Erkenntnisse über die Genehmigungsfähigkeit des Antrags kundtut mit den beschriebenen Folgen.*

*Sofern Kommentare oder Abhandlungen davon ausgehen, dass der EÖT der Konfliktbewältigung dient, findet sich dieses nicht im Verordnungstext wieder. Nach den Erfahrungen des Autors hat kein EÖT zu einer Konfliktbewältigung beigetragen, allenfalls werden die Konflikte im EÖT ausgelebt.*

# Der Erörterungstermin

Die Organisation und Durchführung eines EÖT verursacht bei den Behörden einen erheblichen Aufwand, insbesondere der in Präsenz geführte EÖT, und dem Ast erhebliche Kosten.  
Behörde: organisatorische Vorbereitung, Aufbereitung der Einwendungen, tagelange Anwesenheit von Behördenmitarbeitern vor Ort für organisatorische Absicherung und inhaltliche Diskussion, Protokollerstellung

Dem steht ein sehr geringer Nutzen des EÖT gegenüber:

- Nach den Erfahrungen des Autors ist der Erkenntnisgewinn für die Behörde gering bis nicht vorhanden. Andererseits werden Ausführungen des Ast und der Behörden, soweit sie die Genehmigungsfähigkeit des Antrags stützen, von Einwendern meistens negiert.
- Einen Beitrag zur Konfliktbewältigung kann der EÖT nicht leisten.

## Zwischenfazit V:

**Der EÖT kann ohne Schaden für Verfahren und Konfliktmanagement aus dem Genehmigungsrecht gestrichen werden. Er ist nach EU-Recht nicht zwingend erforderlich.**



# Die am Konfliktmanagement beteiligten

Wer spielt welche Rolle beim Konfliktmanagement mit dem Ziel der Akzeptanzgewinnung?

Beteiligter	Rolle	Fazit
Vorhaben-träger	Wie kein anderer profitiert der Vorhabenträger von der Errichtung und dem Betrieb der Anlage. Er hat dadurch das größte Interesse an der Akzeptanz seines Vorhabens und muss daher eine aktive Rolle im Konfliktmanagement spielen.	+++
G-Behörde	Die Aufgabe der G-Behörde besteht in der Führung eines rechtlich einwandfreien und transparenten Genehmigungsverfahren. Es ist nicht Aufgabe der G-Behörde, für die Akzeptanz der Anlage zu sorgen. Es ist ihre Aufgabe, Akzeptanz für ihre Entscheidung zu bewirken.	---
Negativ be-troffene Öff.	Die nbÖ steht dem Großprojekt ablehnend gegenüber. Die betroffene Öffentlichkeit ist die im Konfliktmanagement umworbene Partei. Sie ist passiver Akteur, eine aktive Rolle ist von ihr nicht zu erwarten. Anders kann das bei den Organen der Öffentlichkeit aussehen.	-
Positiv be-troffene Ö	Kommt bisher im Konfliktmanagement selten vor. Es muss Interesse des VT sein, sie als aktiven Akteur in das Konfliktmanagement einzubeziehen.	+
Politik (Regierung)	Der regierende Teil der Politik hat meist ein Interesse an der Realisierung des Projektes. Könnte daher im Konfliktmanagement als aktiver Akteur agieren. Problem: Konflikt zwischen der Rolle als Vorgesetzter der Behörde und dem Interesse am Projekt. → vorsichtiges Agieren notwendig Sollte stärker den gesamtgesellschaftlichen Diskurs zur Notwendigkeit von Projekten initiieren.	xx
Politik (Opposition)	Sucht Haare in der Regierungssuppe. Ergreift häufig die Partei der negativ betroffenen Ö und ist als Konfliktmanager meist nicht zu gebrauchen.	--
Medien	Könnten mit ihrer Meinungsmacht Akteur im Konfliktmanagement sein. Sind es aber oft nicht, weil ihr Hauptaugenmerk auf die Auflage und damit auf den Skandal gerichtet ist.	-

# Zusammenfassung

Die derzeitige Struktur des Genehmigungsverfahrens ist nicht geeignet, einen Beitrag zur Bewältigung der bei der Realisierung von Großprojekten auftretenden Konflikte zu leisten.

Das ist der Behörde nicht anzulasten. Sie ist aber diejenige, die den Frust der Gegner des Projektes zu spüren bekommt, obwohl es gar nicht ihre Aufgabe ist, als Konfliktmanager zu wirken.

Die Öffentlichkeitsbeteiligung kommt zu spät, um im Sinne der Aarhus-Konvention konfliktbewältigend zu wirken.

Der Erörterungstermin ist im Sinne der Konfliktbewältigung und des Erkenntnisgewinns funktionslos. Er kann entfallen.

# Was tun?

Wladimir Iljitsch Lenin ЧТО ДЕЛАТЬ? – hilft hier leider nicht weiter

Um das Verfahrensrecht so zu ändern, dass Elemente der Konfliktbewältigung Eingang in die Abläufe finden, muss

- die Einbeziehung der Öffentlichkeit früher erfolgen (idealerweise vor der Antragstellung)
- aus dem eigentlichen Genehmigungsverfahren herausgenommen werden,
- der Vorhabensträger stärker in die Verantwortung genommen werden.

Dies kann zum Beispiel durch die Durchführung **rechtlich verbindlich vorgeschriebener Informationsveranstaltungen** in der Verantwortung des Vorhabenträgers erfolgen.

Die Durchführung solcher Informationsveranstaltungen machen den **Erörterungstermin überflüssig.**

# Was tun?

*Ziel muss sein, mit der betroffenen Öffentlichkeit ins Gespräch zu kommen. Die klassische Bürgerversammlung, bei der von einer Bühne herab einzelne Vertreter des VT und der Planungsbüros Vorträge halten, die keiner versteht, und dann 10 ... 30 Minuten lang Fragen gestellt werden können, erfüllt diesen Anspruch nicht. Sie enden häufig damit, dass die größten Schreihälse die Mikrofone kapern und der interessierte Bürger nicht zu Wort kommt.*

*Besser geeignet sind Formate, bei denen sich Bürger an mehreren Ständen detaillierte Informationen einholen können oder in Räumlichkeiten Informationsangebote unterbreitet werden und Vertreter des VT dem einzelnen Bürger für Informationen zur Verfügung stehen.*

*Der VT sollte sich professioneller Mediatoren bedienen.*

*Wichtig: Der Vorhabenträger muss (mindestens) ein Gesicht bekommen!  
Er darf sich nicht hinter den Mediatoren und den Planungsbüros verstecken.*

*Soll sich die Behörde an solchen Terminen beteiligen? Meiner Meinung nach: ja.  
Ihre Informationsaufgabe besteht darin, über das Genehmigungsverfahren zu informieren, insbesondere über den Ablauf, soweit nötig, die rechtlichen Grundlagen (siehe oben) und die Rechte, Möglichkeiten und Grenzen der Mitwirkung des einzelnen Bürgers.*

*Wenn der Informationstermin rechtzeitig erfolgt (vor der Antragstellung), ergeben sich aus der Teilnahme der Behörde keine Zweifel an der Neutralität. Natürlich sollte sich die Behörde mit Äußerungen über die Erfolgsaussichten zurückhalten.*

# Was tun?

**Information, Aufklärung und Transparenz** im Genehmigungsverfahren sind Möglichkeiten, die Akzeptanz von Großprojekten zu erhöhen.

Was kann man noch machen?

**Eingehen auf die Forderungen** der betroffenen Öffentlichkeit, zum Beispiel

- zusätzliche Schutzmaßnahmen (Lärmschutz)
- Reduzierung der Anlagenkapazität (weniger WKA als geplant)
- Informationsangebote über die Ergebnisse der Anlagenüberwachung

**Gewährung materieller Zuwendungen** als Ausgleich für Einschränkungen der Lebensqualität. Solche materiellen Zuwendungen werden i.a. nur an Kommunen gezahlt. (Brandenburg: rechtlich verpflichtend: 10.000 pro WKA und 2.000 pro  $Mw_{peak}$  an die Standortgemeinde, Die Mittel müssen dem Ortsteil zugute kommen, auf dessen Gemarkung die Anlagen stehen)

*Da solche Zuwendungen meist nur einem Teil der betroffenen Öffentlichkeit zugute kommen, besteht die Gefahr, dass sich der Konflikt von der Ebene Vorhabenträger-betroffene Öffentlichkeit auf die Ebene betroffene Öffentlichkeit A-betroffene Öffentlichkeit B verlagert. Solche Zuwendungen werden daher oft in die Nähe des Bestechungsversuchs oder des Versuchs der Spaltung der Gesellschaft gebracht.*

# Erfolgsaussichten?

**Unklar**, von Fall zu Fall unterschiedlich

Im denkbar negativsten Fall, der fundamentalen **Totalablehnung** der Anlage durch die betroffene Öffentlichkeit oder durch Einzelne, gibt es keine Möglichkeit der Konfliktbewältigung. Vorhabenträger und Öffentlichkeit stehen sich in ihren Zielen unversöhnlich gegenüber.

*Versuche der Akzeptanzgewinnung sind vergebene Liebesmüh.*



Es bleibt dann nur noch der Behörde, ein **transparentes, rechtsfehlerfreies Verfahren** zu führen.

Da auch Anlagen mit überragendem öffentlichen Interesse von Totalbelehungen betroffen sind, muss sich die Politik entscheiden, ob sie den Schwerpunkt bei der Rechtsetzung mehr in Richtung Bürgerbeteiligung oder mehr in Richtung Anlagengenehmigung lenkt.

*Diskussionswürdiges Beispiel: LNG-Terminal auf Rügen*

Spannend ist zu beobachten, in welchem Umfang sich Konfliktpotential durch „Entgegenkommen“ und „materielle Zuwendungen“ mindern lässt.

**Sie haben das Ziel erreicht**



**Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!**