

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/1885

HCU

HafenCity Universität
Hamburg

HafenCity Universität Hamburg · Winterhuder Weg 29-31 · 22085 Hamburg

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Vorsitzende
Frau Barbara Ostmeier
Postfach 7121
24171 Kiel

berHafenCity Universität Hamburg
Jörg Knieling
Prof. Dr.-Ing., M.A. (pol./soz.)
Fachgebiet
Stadtplanung und Regionalentwicklung
Winterhuder Weg 29-31
D-22085 Hamburg
eMail: joerg.knieling@hcu-hamburg.de
Fon: +49 (0)40 – 4 28 27-45 15 (Sokr.)
Fax: +49 (0)40 – 4 28 27-45 16
www.hcu-hamburg.de

25.10.2013

Schriftliche Stellungnahme:

a) Entwurf eines Gesetzes zur Neufassung des Landesplanungsgesetzes und zur Aufhebung des Landesentwicklungsgrundsatzgesetzes

Gesetzesentwurf der Landesregierung – Drs. 18/885, Änderungsantrag der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten des SSW - Umdruck 18/1602

b) Entwurf eines Gesetzes für eine verlässliche Raumordnungsplanung

Gesetzesentwurf der Fraktion der PIRATEN – Drs. 18/898

c) Chancen erkennen, Potenziale nutzen - Gemeinsame Landesplanung mit Hamburg vorbereiten

Antrag der Fraktion der FDP – Drs. 18/821, Änderungsantrag der Fraktion der CDU – Drs. 18/874

Sehr geehrte Frau Vorsitzende Ostmeier,
sehr geehrte Damen und Herren des Innen- und Rechtsausschusses,

vielen Dank für die Aufforderung zur Abgabe einer Stellungnahme zu den oben genannten Gesetzesentwürfen und Anträgen zur Landesplanung, der ich hiermit gerne nachkomme.

Dabei nehme ich Bezug auf meine Stellungnahme zu dem Gesetzesentwurf zur Aufhebung des Gesetzes zur Änderung landesplanungsrechtlicher Vorschriften (Drs. 18/92) vom 24.09.2012.

Für eventuelle Rücksprachen stehe ich Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Jörg Knieling

Anlage: Schriftliche Stellungnahme

Schriftliche Stellungnahme

a)

Zum Entwurf eines Gesetzes zur Neufassung des Landesplanungsgesetzes und zur Aufhebung des Landesentwicklungsgrundsätzegesetzes

Gesetzesentwurf der Landesregierung - Drucksache 18/885

Änderungsantrag der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten des SSW - Umdruck 18/1602

Nach der Rücknahme des Landesplanungsänderungsgesetz (Drucksache 18/92) sieht der Gesetzesentwurf der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten des SSW – Drucksache 18/885 vom 04.06.2013 – vor, die bislang in § 4 LEGG geregelte Einteilung Schleswig-Holsteins in Planungsräume in das Landesplanungsgesetz zu integrieren sowie den Landesentwicklungsplan (LEP) zukünftig in Form einer Rechtsverordnung mit Zustimmung des Landtags aufzustellen. Damit wird das Landesentwicklungsgrundsätzegesetz aufgehoben. Die zwei folgenden Punkte sind insbesondere zu beachten:

- Neue Planungsräume in Schleswig-Holstein
- Anpassung des Landesplanungsgesetzes an veränderte bundesrechtliche Vorgaben

1. Neue Planungsräume

Der unter §2 und 3 vorgeschlagene Neuzuschnitt in drei Landesplanungsräume ist sehr positiv zu bewerten. Hervorzuheben sind die folgenden günstigen Effekte, zu denen die räumliche Neustrukturierung beitragen kann:

- Nutzung der Entwicklungspotenziale der Metropolregion Hamburg aus Sicht Schleswig-Holsteins und seiner Teilräume sowie konsequentere Weiterentwicklung der Zusammenarbeit in diesem regionalen Kooperationsraum.
- Weitere Entwicklung der Achsen in Richtung Fehmarnbelt-Kopenhagen und Jütland im Zuge einer ausgeprägten internationalen Verknüpfung Schleswig-Holsteins mit Dänemark und Schweden.
- Günstige Voraussetzungen für eine Vertiefung der großräumigen Partnerschaft der Räume Schleswig-Holsteins außerhalb der Metropolregion mit Hamburg und Kopenhagen, wie sie seit einigen Jahren erfolgreich im Rahmen der Projektpartnerschaft Nord erprobt werden. Dies erfordert eine großräumige Raumentwicklung, die noch über die Planungsräume hinausreicht und pro-aktiv entsprechende Kooperationsfelder identifiziert und in Wert setzt.

2. Anpassung des Landesplanungsgesetzes an veränderte bundesrechtliche Vorgaben

Im Zuge der formalen Anpassung der im Landesplanungsgesetz genannten Aufgaben der Raumordnung werden drei Belange herausgestellt, für die insbesondere Sorge getragen werden muss (§ 2), „dass

- (...)
- (...)

- durch regionale und überregionale Zusammenarbeit sowie das Setzen von Entwicklungsimpulsen die Potentiale und Synergieeffekte einer zukunftsorientierten Gestaltung des Landes Schleswig-Holstein einschließlich ihrer Landesgrenzen überschreitenden Bezüge aufgegriffen und gestärkt werden. Hierdurch soll auch die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Schleswig-Holstein verbessert werden.“

➔ **Die einseitige Hervorhebung der Wettbewerbsfähigkeit des Standorts widerspricht dem Leitbild der nachhaltigen Raumentwicklung**

Nachhaltige Raumentwicklung als Leitbild für die Landesplanung Schleswig-Holsteins: Das Leitbild der Raumordnung ist – wie vom Bundesraumordnungsgesetz vorgegeben – eine nachhaltige Raumentwicklung, die zwischen wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Belangen einen Ausgleich sucht, der zugleich die Interessen zukünftiger Generationen angemessen berücksichtigt und Entwicklungsoptionen offen hält. Diese Grundorientierung ermöglicht es der Landes- und Regionalplanung, ihrer Koordinationsfunktion nachzukommen und bei Flächennutzungskonflikten gegenüber egoistischen Einzelinteressen einen dem Gemeinwohl verpflichteten Maßstab zur Geltung zu bringen.

Verschiebung der Gewichte nicht zukunftsfähig: §2 nimmt mit der Formulierung „Hierdurch soll auch die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Schleswig-Holstein verbessert werden“ eine Vorabfestlegung von Prioritäten zwischen den abzuwägenden Belangen vor. Die Wettbewerbsfähigkeit rückt die wirtschaftlichen Belange in den Vordergrund, so dass im Abwägungsfall eine Vorabfestlegung oder zumindest eine Gewichtsverschiebung gegeben wäre. Diese inhaltliche Neuausrichtung ist aus Sicht des Leitbilds der nachhaltigen Raumentwicklung nicht akzeptabel. In Wissenschaft und Praxis besteht heutzutage ein breiter Konsens, dass solche einseitigen Vorfestlegungen zu Gunsten wirtschaftlicher Belange langfristig eher der Zukunftsfähigkeit eines Raumes schaden dürften. Ziel muss vielmehr sein, immer wieder Kompromisse für eine nachhaltige Raumentwicklung zu suchen, die die Faktoren Standortattraktivität, Lebensqualität und Umweltressourcen in einen Einklang bringen. Auf diesem Weg sollten Sach- und Verfahrensinnovationen angestrebt werden, die zur Modernisierung beitragen und das Land langfristig voranbringen können.

Formulierungsvorschlag: Der Kritikpunkt ließe sich wohl beheben, indem die Formulierung wie folgt gefasst würde: „Hierdurch soll auch die nachhaltige Raumentwicklung Schleswig-Holsteins verbessert werden, die gleichzeitig zur Wettbewerbsfähigkeit des Landes beiträgt“.

Zum Änderungsantrag der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten des SSW:

Dem Änderungsantrag der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten des SSW – Umdruck 18/1602 – ist zuzustimmen, als dass eine Regelung zum raumordnerischen Umgang mit dem Untergrund bislang im Gesetzestext nicht enthalten und die Integration dieses Themas im Hinblick auf eine Regelung entsprechender Nutzungskonflikte, z.B. bei dem Thema Fracking, im Gesamttraum (inkl. Untergrund) sinnvoll ist. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass die fachgerechte Steuerung einer Raumplanung des Untergrundes der Erarbeitung entsprechender Grundlagen und Planungsaussagen auf Landesebene bedarf.

b)

Entwurf eines Gesetzes für eine verlässliche Raumordnungsplanung

Gesetzentwurf der Fraktion der PIRATEN - Drucksache 18/898

Die Thematik des Zielabweichungsverfahrens sollte vertiefend erörtert werden. Eine qualitativ hochwertige Landesplanung zeichnet sich dadurch aus, dass ihre Festsetzungen ein hohes Maß an Verbindlichkeit haben. Wird diese Qualität durch zahlreiche Zielabweichungsverfahren ausgehöhlt, schadet dies der Landesplanung und langfristig einer nachhaltigen Entwicklung Schleswig-Holsteins.

c)

Chancen erkennen, Potenziale nutzen - Gemeinsame Landesplanung mit Hamburg vorbereiten

Antrag der Fraktion der FDP - Drucksache 18/821

Änderungsantrag der Fraktion der CDU - Drucksache 18/874

Eine gemeinsame Landesplanung für Hamburg und Schleswig-Holstein wäre sehr zu begrüßen. Allerdings sollte sie vor allem darauf ausgerichtet sein, eine nachhaltige Flächennutzung sicherzustellen und sich deshalb auf Fragen der Siedlungs- und Freiraumplanung konzentrieren. Ein hochwertiges länderübergreifendes Flächenplanungskonzept kann auch zur Sicherung des Wirtschaftsraumes beitragen, indem Lebens- und Wohnqualitäten sowie Umweltressourcen vorausschauend gesichert werden.

Die Gemeinsame Landesplanung sollte sich nicht nur auf die Zusammenarbeit Schleswig-Holsteins mit Hamburg beschränken, sondern auch die weiteren Teilräume der Metropolregion Hamburg einbeziehen. Im Kern sollte sie sich aber auf den engeren Verflechtungsraum Hamburgs mit seinem Umland, also insbesondere die an Hamburg angrenzenden Nachbarkreise, konzentrieren, da in diesem Raum angesichts des hohen Nutzungsdrucks besonderer Bedarf zur Koordination der Flächennutzung besteht.

Die gegenwärtige Ausrichtung der Metropolregion Hamburg, die ihren Zielkatalog und ihre Handlungsfelder in den letzten Jahren in Richtung der Förderung des Wirtschaftsstandorts verschoben hat, ist vor diesem Hintergrund als nicht sachgerecht und zu eindimensional zu kritisieren. Die Qualität der früheren Gemeinsamen Landesplanungen HH-SH und HH-NDS lag darin, die Flächenentwicklung und -koordination zu behandeln. Allerdings krankte auch sie bereits daran, dass keine verbindlichen Planungsinstrumente für die grenzüberschreitende Landesplanung zur Verfügung standen. Bei einem neuerlichen Anlauf zur Stärkung der gemeinsamen Landesplanung sollte deshalb unbedingt berücksichtigt werden, dass entsprechende formelle Regelungsformen zur Verfügung gestellt werden.

d)

Weiterreichende Empfehlungen

Über die Stellungnahme zu dem Gesetzesentwurf hinaus soll auf einige Bereiche hingewiesen werden, die für die Weiterentwicklung der Landes- und Regionalplanung sowie der Raumentwicklung Schleswig-Holsteins empfehlenswert erscheinen:

- **Moderne Formen von Öffentlichkeitsbeteiligung:** Eine breite Beteiligung der Öffentlichkeit ist im Entwurf vorgesehen (§5). Die Bürger sind aber nicht direkt erwähnt. Für die Fortschreibung der Regionalpläne und des Landesentwicklungsplans sollten moderne und inno-

vative Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung, insbesondere auch der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger, zum Einsatz kommen. Ergebnisse wissenschaftlicher Arbeiten und Empfehlungen des Beirats für Raumentwicklung (siehe Anlage) zeigen, dass hier besonderer Handlungsbedarf für die Raumentwicklung besteht. Dies bezieht sich vor allem auch auf die Vermittlung bei absehbaren Planungskonflikten etwa im Bereich großer Infrastrukturvorhaben, wie Energietrassen oder Bahnstrecken.

- **Themenschwerpunkte für die Fortschreibung:** Bei der Fortschreibung der Regionalpläne und des Landesentwicklungsplans sollten u.a. die folgenden Themen besondere Beachtung finden und mit innovativen Lösungsansätzen ausgestaltet werden:
 - Klimaschutz durch Regenerative Energien, u.a. Flächenvorsorge für großflächige Energieanlagen (Wind, Solar) und Energietrassen,
 - Flächensparen durch eine konzentrierte Siedlungsentwicklung,
 - Weiterentwicklung des Leitbilds Gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilräumen des Landes vor dem Hintergrund des demographischen Wandels,
 - Migration und Internationalität der Teilräume Schleswig-Holsteins als konzeptionelle Ansatzpunkte in Bezug auf Rückgang und zunehmende Diversität der Bevölkerung des Landes.

- **Qualitatives Wachstum für Wohlstand und Lebensqualität:** Bei der Fortschreibung der Raumordnungspläne wäre sehr zu empfehlen, dass eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem zu Grunde liegenden Verständnis von Entwicklung und Wachstum stattfindet, da zahlreiche gewohnte Entwicklungswege und -vorstellungen, etwa die weiterhin zunehmende Auto-Mobilität, die Zersiedelung der Landschaft oder energieintensive Siedlungs- und Bauformen, langfristig zu massiven Problemen führen werden. U.a. unter Einbezug der Überlegungen der Enquetekommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ des Bundestages sollten Zukunftsstrategien für die Raumentwicklung Schleswig-Holsteins deshalb verstärkt in Richtung eines qualitativen Wachstums zielen. Um solche neuen Wege einer nachhaltigen und zukunftsfähigen Raumentwicklung Schleswig-Holsteins und seiner Regionen erfolgreich ausgestalten zu können, wäre zu empfehlen, dass die Landes- und Regionalplanung in einem breiten öffentlichen Dialog möglichst viele Akteure innerhalb und außerhalb Schleswig-Holsteins als Impulsgeber mit einbezieht.

Anlage:

Empfehlung des Beirats für Raumentwicklung „Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planungs- und Zulassungsverfahren großer Infrastrukturvorhaben“

Hamburg, den 25.10.2013



Prof. Dr. Jörg Knieling

Empfehlung des Beirats für Raumentwicklung:

Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planungs- und Zulassungsverfahren großer Infrastrukturvorhaben

Übersicht:

1. Ausgangslage
2. Empfehlungen
 - Grundsätzliche Empfehlungen
 - Beteiligte an Planungsverfahren
 - Zeitpunkt und Zeitrahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung
 - Ausgestaltung der Öffentlichkeitsarbeit
 - Flankierende Maßnahmen
3. Literaturverzeichnis

Arbeitsgruppe:

Prof. Dr. Jörg Knieling (Leitung)

Prof. Dr. Ulrich Battis, Prof. Dr. Klaus J. Beckmann, Prof. Dr. Heiderose Kilper, Prof. Dr. Holger Magel, Dr. Holger Schmitz, Prof. Dr. Gabi Troeger-Weiß, Laila Wieth-Knudsen, Irene Wiese-von Ofen, Dr. Reinhard Wulfhorst

Katja Säwert (Geschäftsführung der Arbeitsgruppe)

Berlin, 2012

1. Ausgangslage und Problemstellung

Große Infrastrukturvorhaben stehen sowohl in Deutschland als auch in der Europäischen Union immer wieder auf der Tagesordnung. Aktuell wird etwa vielerorts intensiv über die Erweiterung der Energienetze oder den Ausbau von Verkehrswegen diskutiert; die Europäische Kommission beabsichtigt, ab 2014 ein neues Infrastrukturprogramm aufzulegen, um den Bau bzw. die Modernisierung der Verkehrs-, Energie- und Datennetze voranzutreiben.

In den vergangenen Jahrzehnten hat es immer wieder Proteste gegen Infrastruktur-Großprojekte gegeben, die mit deutlicher Kritik an den entsprechenden Planungsprozessen einhergingen. Neben frühen Auseinandersetzungen um Atomenergie und die damit verbundenen technischen Anlagen (Atomkraftwerke, Wiederaufbereitungsanlagen, Atommülllager) und langjährigem Widerstand gegen Flughafenbau und -erweiterung (z.B. Frankfurt, Berlin, München) sind in den letzten Jahren immer wieder einzelne Projekte der Verkehrs- und Energieinfrastruktur in die Diskussion geraten. „Stuttgart 21“ steht stellvertretend für verschiedene schwelende Planungskonflikte, etwa um Energietrassen in Nordhessen und im Thüringer Wald, oder Verkehrsprojekte, wie die Elbvertiefung, die Feste Fahrmarnbelt-Querung oder die Rheintalbahn.

Während frühere Konflikte oft zwischen Umweltschutz- und Wirtschaftsinteressen polarisierten, stellen sich die neueren Konflikte in dieser Hinsicht weniger eindeutig dar. Beim Ausbau der Schieneninfrastruktur oder beim Bau von Energietrassen, großflächigen Solaranlagen, Windparks oder Pumpspeicherkraftwerken treffen Konzepte einer nachhaltigen Raumentwicklung, die zur Energiewende beitragen und den Schienenverkehr fördern sollen, auf Protest vor Ort, der sich vielfach wirkmächtig und professionell zu organisieren versteht. Die Konflikte lassen sich jedoch zumeist nicht einseitig mit Vor-Ort-Interessen von Anwohnern erklären, sondern oft kommt es zu komplexen Konfliktlagen, in denen sich verschiedenste Interessen überlagern.

Vor diesem Hintergrund stellt sich der Beirat für Raumentwicklung die Frage, wie zukunftsweisende Planungsverfahren aussehen können, die zum einen die soziale Energie der Proteste als legitime Interessenvertretung und als Qualitätsmerkmal einer funktionsfähigen Demokratie anerkennen, zum anderen aber dazu beitragen, dass Infrastruktur-Großprojekte auch weiterhin eine realistische Chance auf Umsetzung behalten. Der Beirat für Raumentwicklung wirbt mit den vorliegenden Empfehlungen für ein modernes Verständnis von Öffentlichkeitsbeteiligung, das davon ausgeht, dass Beteiligung bei großen Infrastrukturvorhaben frühzeitig, d.h. bereits bei der Bedarfsprüfung auf der Ebene strategischer Grundsatzentscheidungen, sowie ergebnisoffen und verpflichtend stattfinden sollte. Als große Infrastrukturvorhaben werden dabei öffentliche oder private Vorhaben begriffen, die raumordnungsrelevant sind, d. h. für die ein Raumordnungsverfahren durchzuführen ist. Unter Öffentlichkeitsbeteiligung werden alle Formen und Verfahren sowohl formeller wie auch informeller Beteiligung der Öffentlichkeit an Planungsprozessen verstanden. Zur Öffentlichkeit zählt dabei jede natürliche und juristische Person, die in ihren Belangen betroffen sein kann oder ein sonstiges Interesse an der Planung zeigt, einschließlich deren Zusammenschlüsse in Verbänden, Vereinigungen, Nichtregierungsorganisationen und sonstigen Organisationen.

Der Beirat für Raumentwicklung ist sich bewusst, dass gegenwärtig bereits zahlreiche Aktivitäten im Gange sind, die auf eine Veränderung der vielfach kritisierten Verfahrensabläufe bei der Planung und Genehmigung von großen Infrastrukturvorhaben zielen. Auf Bundesebene hat beispielsweise das Bundesinnenministerium den Entwurf für ein „Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung des Planfeststellungsverfahrens“ (Planungsvereinheitlichungsgesetz) vorgelegt, für den 69. Deutschen Juristentag 2012 wurde ein Gutachten zu neuen Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung erstellt und das BMVBS hat ein „Handbuch für eine gute Beteiligung“ zur Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor erstellt. Auch auf Länderebene sind Veränderungen im Gange, etwa die Aufnahme der Öffentlichkeitsbeteiligung via Internet in das Bayerische Landesplanungsge-

setz. Diese Entwicklungen werden durch Diskussionen in der Fachwelt und der Zivilgesellschaft begleitet, wie etwa die Vielzahl von z.T. sehr kritischen Stellungnahmen zum Planungsvereinheitlichungsgesetz zeigt.

Vor diesem Hintergrund konzentrieren sich die Empfehlungen des Beirats für Raumentwicklung auf ausgewählte Aspekte, bei denen besonderer Verbesserungsbedarf gesehen wird. Darüber hinaus zielen Vorschläge für flankierende Maßnahmen darauf, zu einer neuen Kommunikations- und Beteiligungskultur für die Planung großer Infrastrukturvorhaben beizutragen.

2. Empfehlungen

Grundsätzliche Empfehlungen

1. Bei politischen Entscheidungen über große Infrastrukturvorhaben sollte die Öffentlichkeitsbeteiligung einen höheren Stellenwert bei Entscheidungsträgern, Verwaltung und Projektträgern erhalten. Die Legitimation und die Entscheidungskompetenz der demokratischen Gremien werden durch die Öffentlichkeitsbeteiligung nicht in Frage gestellt, sondern sie werden eher gestützt.

Planung und Genehmigung von großen Infrastrukturvorhaben erfordern transparente Beteiligungsverfahren, um Vertrauen in staatliche Planungsprozesse zu gewinnen. Politik, Verwaltung und Projektträger sollten der Öffentlichkeitsbeteiligung deshalb mehr Gewicht beimessen und sie als Chance und Beitrag zu einer lebendigen und funktionsfähigen Demokratie wertschätzen. Als Elemente partizipativer Demokratie ergänzen und unterstützen die Verfahren und Instrumente der Öffentlichkeitsbeteiligung die repräsentative Demokratie.

2. Große Infrastrukturvorhaben haben überwiegend ein so großes Konfliktpotential, dass der Erwartung, Öffentlichkeitsbeteiligung führe zum Konsens, eher selten entsprochen werden kann. Öffentlichkeitsbeteiligung kann aber dazu beitragen, die Zustimmung zu Infrastrukturvorhaben zu erhöhen und bei Konflikten über große Infrastrukturvorhaben zu vermitteln.

Angesichts des zumeist großen Konfliktpotentials, das mit großen Infrastrukturvorhaben verbunden ist, kann auch eine ambitionierte Öffentlichkeitsbeteiligung nur selten mit einer Lösung enden, die auf die Zustimmung aller Betroffenen bzw. Beteiligten stößt. Ziel einer besseren Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern ist deshalb nicht ein Konsens „um jeden Preis“, sondern eine transparente und sachliche Diskussion offener Fragen und unterschiedlicher Positionen. Ein solcher Dialog kann dazu beitragen, die Zustimmung für die abschließende Entscheidung auch bei denjenigen Beteiligten zu erhöhen, die sich mit großem Engagement für ein anderes Ergebnis eingesetzt haben. Dieses Ergebnis kann aber nicht garantiert werden.

3. Öffentlichkeitsbeteiligung bei großen Infrastrukturvorhaben erfordert eine neue Kommunikations- und Beteiligungskultur: Bürgerinnen und Bürger müssen "auf Augenhöhe" in Planungsverfahren mitwirken können und als Partner wertgeschätzt werden.

Eine veränderte Planungs- und Beteiligungskultur zeichnet sich durch eine positive Einstellung von Politik, Verwaltung und Projektträgern zur Öffentlichkeitsbeteiligung aus. Dafür kann die Öffentlichkeitsbeteiligung auf kommunaler Ebene, bei der Integrierten Ländlichen Entwicklung oder bei Projekten der Umweltmediation als Anregung dienen, wo vielerorts bereits seit Jahren ein verändertes Verständnis im Umgang mit den Bürgerinnen und Bürgern gängig ist.

Leitbild dieser neuen Planungs- und Beteiligungskultur ist die Bürgergesellschaft, die Bürgerinnen und Bürger als Ko-Produzenten öffentlicher Güter einbezieht und eine partnerschaftliche Zusammenarbeit sucht. In dieser Form leistet Öffentlichkeitsbeteiligung einen wichtigen Beitrag zum Gelingen der Demokratie und wirkt Politikverdrossenheit entgegen.

Beteiligte an Planungsverfahren

4. Öffentlichkeitsbeteiligung bedeutet nicht nur Betroffenenbeteiligung.

Öffentlichkeitsbeteiligung bei großen Infrastrukturvorhaben sollte offen für alle Interessierten sein. Die Beschränkung auf die Betroffenen schafft unnötige Abgrenzungsprobleme und damit zusätzliche Konflikte. Die Chancen einer breiten Öffentlichkeitsbeteiligung liegen u.a. in der Nutzung vielfältigen Wissens, im frühzeitigen Erkennen von Konfliktpotenzialen und in der Stärkung der Legitimation von Planungsverfahren und deren Umsetzung.

Zeitpunkt und Zeitrahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung

5. Öffentlichkeitsbeteiligung muss frühzeitig stattfinden, solange der Inhalt späterer Entscheidungen noch offen ist. Der Beirat für Raumentwicklung empfiehlt, bereits bei der Bedarfsprüfung auf der Ebene strategischer Grundsatzüberlegungen der Raumentwicklung eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen.

Glaubwürdigkeit und Ernsthaftigkeit von Öffentlichkeitsbeteiligung lassen sich nur erreichen, wenn Entscheidungen noch nicht gefallen sind. Zur Prüfung des Bedarfs großer Infrastrukturprojekte sollte die Öffentlichkeit deshalb bereits vor Einleitung konkreter Planungsverfahren stattfinden, d.h. bei der Aufstellung der vorgelagerten räumlich übergreifenden strategischen Pläne. Beispiele sind der Bundesverkehrswegeplan, der Bundesnetzplan für Höchstspannungsleitungen oder die Leitbilder der Raumentwicklung. In dieser Phase ist es noch möglich, alternative Lösungsstrategien zu diskutieren. Große Infrastrukturvorhaben werden nur dann Zustimmung erfahren, wenn der Bedarf aus einem überzeugenden Gesamtkonzept abgeleitet werden kann, für das in einem breiten Beteiligungsverfahren ein gesellschaftlicher Grundkonsens angestrebt worden ist.

Bei konkreten Infrastrukturvorhaben muss die Öffentlichkeitsbeteiligung bereits einsetzen, bevor sich die Planung verfestigt hat. Für diese frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung sind die Verfahren und Instrumente der Raumordnung (Raumordnungsplan, Raumordnungsverfahren) besonders geeignet. Sie müssen aber entsprechend neu ausgerichtet werden und benötigen insbesondere geeignetere Kommunikationsformen.

6. Nach dem Vorbild von § 3 BauGB sollte eine Pflicht zur frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung eingeführt werden.

Öffentlichkeitsbeteiligung erfordert auf allen Seiten Offenheit, Verlässlichkeit und Vertrauen. Für die Bürgerinnen und Bürger gewährleistet eine gesetzliche Verpflichtung zur frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung Rechtssicherheit. In der Bauleitplanung hat die Verpflichtung zur frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung bewirkt, dass sich im Laufe der Jahre eingespielte und akzeptierte Verfahren entwickelt haben. Die Verpflichtung kann auch dazu beitragen, die Qualität der Öffentlichkeitsbeteiligung kontinuierlich zu verbessern.

7. Öffentlichkeitsbeteiligung braucht Zeit: Eine bessere Beteiligung führt zwar nicht zwangsläufig zu einer schnelleren Genehmigung großer Infrastrukturvorhaben, ein transparentes und faires Beteiligungsverfahren kann aber zu einem stringenteren Planungsablauf und damit in der Gesamtschau auch zu einem Zeitersparnis beitragen.

Zwar verbindet sich mit der Öffentlichkeitsbeteiligung bei großen Infrastrukturvorhaben die begründete Hoffnung, dass am Ende eine komplikationslosere Genehmigung und Umsetzung des Vorhabens steht. Zunächst einmal braucht Beteiligung aber Zeit. Insbesondere die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung kann Konflikte vorklären, bevor sie verhärten, und den Spielraum für Kompromisslösungen ausloten. Dadurch sind Zeitersparnisse in späteren Verfahrensschritten möglich.

Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung

8. Bei großen Infrastrukturvorhaben muss die Diskussion von Varianten, auch der Nullvariante, Bestandteil der Öffentlichkeitsbeteiligung sein.

Angebote der Öffentlichkeitsbeteiligung stoßen nur dann auf Interesse, wenn ausreichender Gestaltungsspielraum für die Beteiligten besteht. Dazu gehört, dass unterschiedliche Varianten, wie ein großes Infrastrukturvorhaben ausgeführt werden kann, zur Diskussion stehen sollten. Auch die „Nullvariante“, d.h. eine Nichtrealisierung des Infrastrukturvorhabens, sollte dabei in einer möglichst frühen Phase Gegenstand des Beteiligungsverfahrens sein. Die Entscheidungskompetenz der Parlamente wird dadurch nicht eingeschränkt.

9. Im Sinne der Aarhus-Konvention ist Öffentlichkeitsbeteiligung nicht alleine auf Umweltbelange zu beschränken, sondern sie sollte sich auch auf alle anderen Belange beziehen, die für die Öffentlichkeit von Bedeutung sind.

Umweltverträglichkeitsprüfung und Strategische Umweltprüfung waren wichtige Schrittmacher für die Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planungs- und Zulassungsverfahren. Die damit verbundene Beschränkung der Öffentlichkeitsbeteiligung auf Umweltbelange muss aber aufgegeben werden, um die Qualitäten der Beteiligung bei Verfahren der Bauleitplanung oder der integrierten Stadt- oder Dorfentwicklung zu erreichen. Eine Einschränkung auf Umweltbelange würde dem Sinn der Beteiligung nicht gerecht werden und zu Frustration und Konflikten über das Verfahren führen.

10. Die Ergebnisse von ergänzenden informellen Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung sind in die Abwägung des formalen Planungsverfahrens einzubeziehen, die dann Verbindlichkeit für nachfolgende Verfahrensschritte haben muss.

Informelle Formen der Öffentlichkeit gewinnen bei den Beteiligten an Bedeutung, wenn sie im formalen Planungsverfahren zu berücksichtigen sind und die Ergebnisse der formalen Abwägung für die weiteren Planungsschritte verbindlich sind. Dazu sollte das Verfahren entsprechend dem Grad der Detaillierung abgeschichtet und die entsprechenden Verfahrensschritte transparent sein. Ein positives Beispiel ist hier das Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz (NABEG), das in §15 eine Bindungswirkung der Bundesfachplanung vorsieht. Demnach sind Entscheidungen aus dem Abschluss der Bundesfachplanung verbindlich für nachfolgende Planfeststellungsverfahren.

11. Dem Ergebnis des Raumordnungsverfahrens sollte eine verbindliche Wirkung für das nachfolgende Zulassungsverfahren zukommen.

Mit einer verstärkten Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen des Raumordnungsverfahrens sollte einhergehen, dass die Ergebnisse des Raumordnungsverfahrens mehr Verbindlichkeit erhalten. Dies kann nur dann gelingen, wenn das Raumordnungsverfahren für das nachfolgende Zulassungsverfahren eine eigenständige bindende Wirkung entfaltet. Hierdurch werden sowohl Doppelprüfungen als auch eine Marginalisierung des Raumordnungsverfahrens einschließlich seiner Öffentlichkeitsbeteiligung vermieden.

12. Öffentlichkeitsbeteiligung muss verständlich sein.

Bei der Öffentlichkeitsbeteiligung müssen Experten und Laien einen Weg finden, verständlich miteinander zu kommunizieren. Dies stellt vor allem hohe Anforderungen an Politik, Verwaltung und Projektträger. Sie müssen die Projekt- und Verfahrensunterlagen so verständlich formulieren und gestalten, dass sie keine Barriere für eine erfolgreiche Öffentlichkeitsbeteiligung darstellen. Dazu sollten u.a. innovative Kommunikations- und Präsentationstechniken beitragen.

13. Öffentlichkeitsbeteiligung benötigt eine ausreichend ausgestattete und in Fragen der Öffentlichkeitsbeteiligung qualifizierte Verwaltung.

Eine gute Öffentlichkeitsbeteiligung ist nicht „zum Nulltarif“ zu haben. Bei aller Kostenoptimierung innerhalb der öffentlichen Verwaltung muss gewährleistet bleiben, dass für die Beteiligungsverfahren die nötige personelle und finanzielle Ausstattung vorhanden ist. Dies betrifft sowohl die erforderliche Anzahl als auch die Qualifizierung des Verwaltungspersonals. Die Kosten für die Öffentlichkeitsbeteiligung sollten deshalb zu einem selbstverständlichen Teil der Projektkosten werden und vom Projektträger übernommen werden.

Flankierende Maßnahmen

14. Der Beirat empfiehlt, einen „Beteiligungsdialog Große Infrastrukturen“ als Plattform für einen bundesweiten Erfahrungsaustausch über Öffentlichkeitsbeteiligung bei großen Infrastrukturvorhaben einzurichten.

Der „Beteiligungsdialog Große Infrastrukturen“ sollte die Wissensbestände und Erfahrungen von Verwaltung, Wissenschaft, Fachinstitutionen, Projektträgern, privaten Büros und Zivilgesellschaft zusammenführen. In diesem Rahmen sollten Formen, Verfahren und Methoden der Öffentlichkeitsbeteiligung ausgewertet und weiterentwickelt werden.

Dazu sollte ergänzend eine internetgestützte „Serviceplattform Öffentlichkeitsbeteiligung Großer Infrastrukturvorhaben“ bereitgestellt werden. Sie sollte mit Informationen über Planungsverfahren und über mögliche informelle Beteiligungsangebote bestückt sein und für Projektträger, Verwaltungen und betroffene Akteure zur Verfügung stehen. Vorbild können die Niederlande sein, wo ein Serviceteam des zuständigen Ministeriums zur Professionalisierung entsprechender Planungsprozesse beiträgt.

15. Der Beirat für Raumentwicklung spricht sich für die Entwicklung eines angemessenen Qualifizierungsangebots für Bürgerinnen und Bürger, Politik, Verwaltung und Projektträger aus („Capacity Building“).

Die Qualität der Öffentlichkeitsbeteiligung bei großen Infrastrukturvorhaben hängt maßgeblich mit davon ab, wie gut sich alle Beteiligten mit den Inhalten des Vorhabens, den Verfahrensschritten der Planung und den Möglichkeiten der Beteiligung auskennen. Um diese Kenntnisse zu verbessern, sollten für Bürgerinnen und Bürger, Politik, Verwaltung und Projektträger entsprechende Qualifizierungsangebote entwickelt und zur Verfügung gestellt werden.

3. *Literaturverzeichnis*

BayLplG, i.d.F. vom 25.06.2012: Bayerisches Landesplanungsgesetz. Fundstelle: Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt, Nr. 11/2012, S. 254-269. Online verfügbar unter: <http://www.gesetze-bayern.de/jportal/?quelle=jlink&docid=jlr-LPIGBY2012rahmen&psml=bsbayprod.psml&max=true&aiz=true>

BMVBS (2012): „Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung“ zur Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), Berlin. Online verfügbar unter: <http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/81212/publicationFile/53987/handbuch-buergerbeteiligung.pdf>

BRAK (2011): Stellungnahme Nr. 01/2011 der Bundesrechtsanwaltskammer (BRAK) erarbeitet durch den Ausschuss Verwaltungsrecht zum Entwurf eines Gesetzes zur Vereinheitlichung und Beschleunigung von Planfeststellungsverfahren (Planungsvereinheitlichungsgesetz – PIVereinhG). Online verfügbar unter: <http://www.brak.de/zur-rechtspolitik/stellungnahmen-pdf/stellungnahmen-deutschland/2011/januar/stellungnahme-der-brak-2011-01.pdf>

BBN (2011): Stellungnahme und Positionen des Bundesverbandes beruflicher Naturschutz e.V. (BBN) zum Entwurf eines Gesetzes zur Vereinheitlichung und Beschleunigung von Planfeststellungsverfahren (Planungsvereinheitlichungsgesetz – PIVereinhG) – Gesetzesentwurf nach Anhörung des BMI vom 25.11.10. Online verfügbar unter: http://www.bbn-online.de/uploads/media/BBN-Position_PIVereinhG.pdf

BDI (2011): Stellungnahme des Bundesverbandes der Deutschen Industrie e.V. (BDI) zum Gesetzesentwurf Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PIVereinG). Online verfügbar unter: http://www.bdi.eu/download_content/InfrastrukturUndLogistik/BDI-Stellungnahme_Planungsvereinheitlichung.pdf

BDVR (2012): Stellungnahme des Bundes deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen (BDVR) zu dem Entwurf des Bundesministeriums des Innern für ein Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PIVereinG). Online verfügbar unter: http://www.bdvr.de/aaa_Dateien/st_2012-02_PIVereinG.pdf

DAV (2011a): Stellungnahme Nr. 1/11 des Deutschen Anwaltsverein (DAV) durch den Ausschuss Verwaltungsrecht zum Entwurf eines Gesetzes zur Vereinheitlichung und Beschleunigung von Planfeststellungsverfahren (Planungsvereinheitlichungsgesetz – PIVereinG). Online verfügbar unter: <http://anwaltverein.de/downloads/Stellungnahmen-11/SN-01-11.pdf?PHPSESSID=qki83dvnn3r37c2j7150hfoa6>

DAV (2011b): Ergänzende Stellungnahme Nr. 6/11 des Deutschen Anwaltsverein (DAV) durch den Ausschuss Verwaltungsrecht zum Entwurf eines Gesetzes zur Vereinheitlichung und Beschleunigung von Planfeststellungsverfahren (Planungsvereinheitlichungsgesetz – PIVereinG). Online verfügbar unter: <http://anwaltverein.de/downloads/Stellungnahmen-11/SN-6.pdf?PHPSESSID=5e72hg32jckl0s1ts6lrhe1g67>

DIHK (2011): Stellungnahme des Deutschen Industrie- und Handelskammertag (DIHK) zur Verbändeanhörung zum Gesetz zur Vereinheitlichung und Beschleunigung von Planfeststellungsverfahren (Planungsvereinheitlichungsgesetz – PIVereinG). Online verfügbar unter: <http://www.dihk.de/presse/meldungen/2011-01-05-planfeststellung>

Deutscher Juristentag (2012a): Beschlüsse des 69. Deutsche Juristentages (djt) vom 18. bis 21. September 2012 in München. Online verfügbar unter: <http://www.djt-net.de/beschluesse/beschluesse.pdf>

Deutscher Juristentag (2012b): Verhandlungen des 69. Deutschen Juristentages München 2012. Band I: Gutachten/ Teil D: Neue Formen der Bürgerbeteiligung? Planung und Zulassung von Projekte in der parlamentarischen Demokratie. Ziekow, J. (Bearb.), Verlag C.H. Beck: München.

Drucksache des Deutschen Bundestages 17/9666 vom 16.05.2012: Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung des Planfeststellungsverfahrens (PIVereinhG). Online verfügbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/096/1709666.pdf>

European Commission (2011): Connecting Europe Facility: Commission adopts plan for €50 billion boost to European networks, Reference: IP/11/1200 (19.10.2011), Brüssel.
Online verfügbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1200_en.htm

FMÖB e.V. (2011): Stellungnahme des Fördervereins Mediation im öffentlichen Bereich e.V. (FMÖB e.V.) zum Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung des Planfeststellungsverfahrens. Online verfügbar unter:
http://umweltmediation.info/fileadmin/www/dateien/Themen/PIV_2012-02-02_FMoeB-Stellungnahme.pdf

NABEG, i.d.F. vom 28.07.2011: Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsgesetz. Fundstelle: BGBl. I S. 1690. Online verfügbar unter: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/nabeg/gesamt.pdf>

UfU (2012): Stellungnahme des Unabhängigen Instituts für Umweltfrage e.V. (UfU) zum Entwurf eines Gesetzes zur Vereinheitlichung und Beschleunigung von Planfeststellungsverfahren (Planungsvereinheitlichungsgesetz – PIVereinhG). Online verfügbar unter: <http://www.ufu.de/de/projekte-umweltrecht/planungsvereinheitlichungsgesetz.html>