

Andrea Versteyl Rechtsanwälte Bayerische Straße 31 10707 Berlin

Per E-Mail: Wirtschaftsausschuss@landtag.ltsh.de

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Herrn Christoph Vogt
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Prof. Dr. Andrea Versteyl

Rechtsanwältin¹
Fachanwältin für Verwaltungsrecht

Dr. Peter Kersandt

Rechtsanwalt¹

Jürgen Kipp

Rechtsanwalt¹
Präsident OVG Berlin-Brandenburg a.D.

Dr. Christian P. Zimmermann

Rechtsanwalt²

Stephan Birko

Rechtsanwalt²

UNSER ZEICHEN:
245/13 - D12/17-14

03.01.2014

Charta für Bürgerbeteiligung bei der Planung von Infrastrukturvorhaben

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

Ihr Büro hatte mich mit Schreiben vom 03.07.2013 um eine Stellungnahme zu dem o.g. Antrag der Fraktion der PIRATEN gebeten.

Diese Anfrage habe ich zu meinem großen Bedauern leider erst heute wieder auf den Tisch bekommen. Durch eine Mitarbeiterin, von der wir uns seit längerem getrennt haben, ist die Stellungnahmefrist trotz meiner Anweisung offenbar nicht notiert und die Akte auch nicht wieder vorgelegt worden.

Da ich in dem Thema Öffentlichkeitsbeteiligung, insbesondere auch bei Infrastrukturvorhaben, weiterhin tätig bin, würde ich Sie mit einer Stellungnahme gern unterstützen, sofern die Angelegenheit noch aktuell ist.

Ich habe am 17.07.2013 beim Verband der Bayerischen Wirtschaft u.a. zusammen mit Herrn Minister a.D. Ramsauer zu diesem Thema vorgetragen. Die Präsentation überreiche ich in der Anlage.

www.andreaversteyl.de

Bayerische Straße 31
10707 Berlin
Fon 030 3180 417-0
Fax 030 3180 417-41
berlin@andreaversteyl.de

LBB - Berliner Sparkasse
BLZ 100 500 00
Konto 190 265 159
IBAN: DE92 1005 0000 0190 2651 59
BIC: BELADEVXXX
Finanzamt Berlin-Wilmersdorf,
Ust.-Nr 24/570/00275

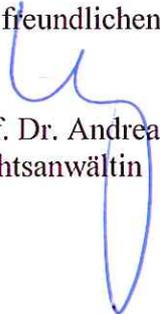
1 Büro Berlin
2 Büro Hamburg

In der Sache gehe ich davon aus, dass sich die von der Fraktion der PIRATEN angesprochene Fragestellung auf eine mögliche Übernahme der bundesrechtlichen Regelung des § 25 Abs. 3 VwVfG in das Landesrecht bezieht.

Ist eine solche Grundentscheidung zwischenzeitlich gefallen und denken Sie eventuell über eine nähere Ausgestaltung dieser Regelung nach?

In diesem Zusammenhang möchte ich Sie auch darauf aufmerksam machen, dass zwei Fachbeiräte des VDI, in denen ich mitgewirkt habe, zwischenzeitlich Richtlinien für die Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturprojekten verabschiedet hat (VDI 7000 und 7001).

Mit freundlichen Grüßen


Prof. Dr. Andrea Versteyl
Rechtsanwältin

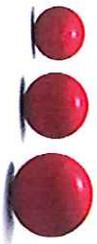


Großprojekte – Akzeptanz in der Bevölkerung schaffen

Deutschland hat Zukunft
Moderne Verkehrsinfrastruktur

Veranstaltung des vbw
München, 17.07.2013

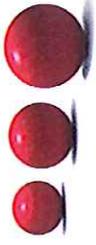
Prof. Dr. Andrea Versteyl



Einleitung

Eine Allensbach-Umfrage aus 2011 hat ergeben, dass allein der Begriff „Großprojekte“ unabhängig vom einzelnen Vorhaben in der Bevölkerung überwiegend negativ besetzt ist.

Dies hat mit einer veränderten Wahrnehmung der Vorhaben (z.B. Wachstumskritik, verstärkte Partikular-/Gruppeninteressen) sowie einem veränderten Demokratieverständnis und entsprechenden Erwartungshaltungen zu tun.



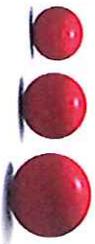
Wer ist Betroffener?

1. „Gefühlte“ Betroffenheit:

Große Teile der Bevölkerung fühlen sich von Bedarfs- und Finanzierungsfragen sowie -folgen von Verkehrsprojekten betroffen, auch wenn keine unmittelbare (eigentumsrechtliche) oder gar nur mittelbare (z.B. durch Lärm) Betroffenheit zu befürchten ist.

2. Rechtliche Betroffenheit:

Ziel des Zulassungsverfahrens ist ein vorgezogener Rechtsschutz für Betroffene i.e.S. (VT und Dritte).



Gründe für Akzeptanzdefizite

1. Höherer Legitimationsbedarf – Jeder ist betroffen

Öffentlich finanzierte Projekte, d.h. in der Regel Infrastrukturprojekte, haben einen zusätzlichen (politischen) Legitimationsbedarf.

Rechtliche Zulassungsverfahren bzw. rechtskräftige Entscheidungen werden als nicht ausreichend empfunden.

2. Zeitdauer der Verfahren – Planung als fortschreitender Prozess

- Stetige Kostensteigerungen
 - Neue Alternativen
 - Zweifel an der Erforderlichkeit
- je länger der Prozess dauert



Gründe für Akzeptanzdefizite

3. Zunehmende Bedeutung von FFH und Artenschutz

- Beispiele: Straße (A 40), Schiene (S 21), Flughafen (BER)

4. Legitimation durch behördliche Zulassungsverfahren reicht nicht aus

parallele Entscheidungswege durch Bürgerentscheide, Volksbegehren, Petitionen

5. Gemeinwohlziele werden nicht mehr allein durch die Rechtsordnung

bestimmt, sondern von gesellschaftlichen Gruppen neu interpretiert (z.B. Wachstum)



Gesetzliche Schranken der planerischen Gestaltungsfreiheit

- I. Zulassungsverfahren erforderlich
 - II. Materielle Schranken
 1. Planrechtfertigung z.B.: Bindung an Bedarfsplanung
 2. Eigentumsschutz i.R.d. Art. 14 GG → Alternativenprüfung
 3. Bindung an Planungsleitsätze
an Optimierungsgebote
an Abwägungsgebote
 4. Am Ende steht Abwägungsentscheidung, kein Rechtsanspruch
- Verfahren beinhaltet sowohl:
- Prüfung der Begründung des Vorhabens
 - Prüfung der Gemeinwohlverträglichkeit
 - Prüfung der Alternativen



Warum fühlen sich Bürger gleichwohl nicht hinreichend einbezogen?

- Abschichtung der Bedarfsentscheidung wird (mangels Öffentlichkeitsbeteiligung) nicht akzeptiert
- Die Gemeinnützigkeit muss in jedem Zulassungsverfahren erneut begründet werden
- Die Anforderungen an die Planrechtfertigung im Genehmigungs-/Gerichtsverfahren sind geringer als die Erwartungen (vgl. unten)
- Es bedarf damit einer Kommunikation, die über das Genehmigungsverfahren hinaus geht, aber nicht losgelöst davon stattfindet
- Ingenieure können und müssen am Dialog mitwirken



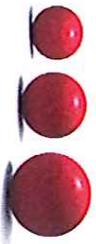
Rechtliche Anforderungen an die Planrechtfertigung

- Das ungeschriebene Tatbestandsmerkmal der Planrechtfertigung ist eine aus verfassungsrechtlichen Gründen notwendige Ergänzung der einfachgesetzlichen Vorschriften.
- Die Planrechtfertigung betrifft die Prüfung der Erforderlichkeit eines Eingriffs in Rechte Dritter.
- Eine Planrechtfertigung liegt vor, wenn für das Vorhaben ein konkretes Bedürfnis besteht und es den Zielen des jeweiligen Fachplanungsgesetzes entspricht. Es muss aber nicht unausweichlich erforderlich, sondern nur „vernünftigerweise geboten“ sein.



Rechtliche Anforderungen an die Alternativenprüfung

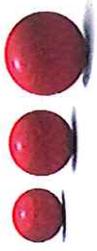
- Prüfung jeder Alternative, die „**sich nach Lage der Dinge anbietet oder gar aufdrängt**“ .
- Alternativlösung, mit der die angestrebten Ziele unter **geringeren Opfern** an entgegenstehenden öffentlichen und privaten Belangen verwirklicht werden können.
- Die Pflicht zu einer Alternativenprüfung ergibt sich vor allem aus dem Gebot der **Proportionalität** (Verhältnismäßigkeitsgrundsatz)
- Alternativen, die vor dem Hintergrund der Zielkonzeption eindeutig weniger eingreifen, verdienen in der Planung den Vorrang, **soweit** sie eine gleich gute Zielverwirklichung ermöglichen.



Alternativenprüfung

- Eine technisch **richtige** Problemlösung wird nicht dadurch falsch, dass von ihr Wirkungen ausgehen, die abgelehnt werden.
- **Aber:** Die technisch beste Lösung ist nicht zwangsläufig die vernünftige – *durchsetzbare* – Lösung
- Ingenieure müssen ihr Blickfeld für Alternativen unter allen abwägungsrelevanten Gesichtspunkten ausweiten!

Beispiel: Umplanung der Trasse einer U-Bahn im Rahmen der Erstellung der Antragsunterlagen nach Abwägung der Auswirkungen der ursprünglich gewählten Trasse (unterirdischer Schildvortrieb statt offener Bauweise)



Qualität der Öffentlichkeitsbeteiligung im Verfahren

Wird bestimmt durch:

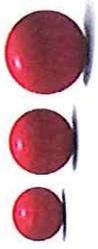
- Verständlichkeit der Antragunterlagen
- Zugänglichkeit der Antragunterlagen
- Kenntnis der Beteiligungsrechte
- Verlängerung der Fristen für Stellungnahmen
- Qualitativ verbesserte Erörterung
- Erörterung nicht genehmigungs- aber akzeptanzrelevanter Aspekte



Ergänzung durch frühe Öffentlichkeitsbeteiligung

§ 25 Abs. 3 VwVfG

„Die Behörde **wirkt darauf hin**, dass der Träger bei der Planung von Vorhaben, die nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben können, die **betroffene Öffentlichkeit** frühzeitig über die Ziele des Vorhabens, die Mittel, es zu verwirklichen und die voraussichtlichen Auswirkungen des Vorhabens **unterrichtet** (frühe Öffentlichkeitsbeteiligung). (...).“



Modernes Planungsrecht

1. Das Fachplanungsrecht verlangt im Rahmen der Planrechtfertigung eine Begründung der **Erforderlichkeit**, wegen der enteignungs-rechtlichen Vorwirkung einer **Prüfung** ernsthaft in Betracht kommender **Alternativen**, die mit geringeren Eingriffen das Planungsziel erreichen. Bei Vorliegen der Genehmigungsvoraussetzungen erfolgt eine Abwägungsentscheidung
2. Die **Planrechtfertigung**, **Alternativenprüfung** und **Abwägung** sind bislang **vorhabenträger- und behördeninterne Vorgänge**. D.h., für die Betroffenen nur insoweit transparent, als die Ergebnisse – im Nachhinein – in den Antragsunterlagen dargestellt und im Zulassungsbescheid begründet werden.
3. Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung vor Fertigstellung des Antrags bietet die Möglichkeit, diesen Prozess in der Öffentlichkeit transparent zu machen, die Belange der Betroffenen in die Entscheidungsfindung einzubeziehen und – soweit sie nicht berücksichtigt werden können, dies in den Antragsunterlagen darzustellen.



Modernes Planungsrecht

- gesetzliche Bedarfsfeststellung mit zeitnaher Anpassungsmöglichkeit
Raumordnungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung und
Alternativenprüfung
- Abschichtung der Themen von einer Stufe zur anderen
- Konzentration des Fachwissens in speziellen Zulassungsbehörden
- schnelle gerichtliche Überprüfung in Eil-, besser Hauptsacheverfahren
(erstinanzielle Zuständigkeit des BVerwG)
- Mehr Investitionssicherheit durch Nachbesserung im gerichtlichen
Verfahren. Grundsatz der Planerhaltung sollte nicht weiter angetastet
werden. (z. Bsp. FFH-Prüfung)
- Projektmanager auf Seiten der Behörden (Neutralität und Beschleunigung)
- Ingenieure, Planer und Sachverständige haben eine wichtige Rolle für die
Akzeptanz (VDI 7000 und VDI 7001)



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.



Prinzregentenstraße 3
86150 Augsburg

Fon 0821 454 090 - 11
Fax 0821 454 090 - 11

augsburg@andreaversteyl.de
www.andreaversteyl.de