



Berlin, 7. April 2020

## **DialogGesellschaft – Kompetenzforum für Dialog und Beteiligung**

### **Erfolgsmodelle für Beteiligung und Dialog**

## **Positionspapier**

---

Die DialogGesellschaft ist ein Kompetenzforum für Dialog und Beteiligung aus Sicht von Vorhabenträgern. Sie bietet eine branchenübergreifende Plattform für eine Professionalisierung der Beteiligungs- und Dialogpraxis. Aus der Perspektive der Vorhabenträger identifizieren wir erfolgskritische Faktoren und entwickeln Beteiligungsansätze zur Verbesserung der Vorhaben und Lösung von Akzeptanzproblemen. Unsere Botschaft lautet: Beteiligung und Planungsbeschleunigung schließen sich nicht aus. Im Gegenteil: Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung kann zu einer Beschleunigung der Projektumsetzung beitragen.

Unser Vorstand und unser Expertenrat haben Erfahrungen aus unterschiedlichen Branchen mit rechtlichen Kontexten zusammengeführt und sechs Handlungsempfehlungen für politische Weichenstellungen erarbeitet, die über den Hebel einer professionellen frühen Beteiligung zur Beschleunigung von wichtigen Infrastrukturvorhaben beitragen sollen.

### **1. Digitalisierung des Planungs-, und Genehmigungsverfahrens**

*Aufgrund der im März 2020 ausgebrochenen COVID19-Pandemie wurden bundesweit alle Bereiche des öffentlichen Lebens vorsorglich eingeschränkt. Diese Einschränkungen wirken sich auch auf die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung im Planungs- und Genehmigungsverfahren aus. Es gilt, etwaige Verzögerungen in den Zeitplänen zu berücksichtigen und zu überlegen, wie damit umgegangen werden kann. Kritische Infrastrukturen müssen derzeit eh einen Stresstest der besonderen Art absolvieren. Verzögerungen im Ausbau notwendiger Infrastrukturen stellen eine zusätzliche Belastungsprobe dar – möglicherweise mit Auswirkungen auf den gesamten Wohlstand.*

*Dem kann entgegengewirkt werden, indem die gesetzlichen Rahmenbedingungen für das Genehmigungsverfahren - eine digitalisierte Bekanntgabe, Auslegung und Einsichtnahme unter Einhaltung der geltenden Fristen ermöglichen würden. Dafür sind die gesetzlichen Regularien für das Genehmigungsverfahren im Krisenfall dringend neu zu regeln.*

### **1.1. Gesetzlicher Rahmen**

> Wir befürworten eine **digitale Etablierung der frühen Öffentlichkeitbeteiligung** im §25 Absatz 3 BVwVfG. Dies soll eine digitalisierte Offenlegung von Antrags-, Planungs- und Genehmigungsunterlagen sowie von Planfeststellungsbeschlüssen ermöglichen. Die gleichen Rahmenbedingungen sollten auch für die öffentliche Auslegung, Einsichtnahme in alle Unterlagen sowie Möglichkeit der Einwendungen gelten. Solch eine digitalisierte Auslegung führt tendenziell zu mehr Gleichbehandlung, da sie zeitgleiche Einsichtnahmen und unkomplizierte Zugänge ohne Überwindung geografischer Distanzen ermöglicht, und könnte flankiert werden von telefonischen Sprechstunden der Behörden und eigens aufgestellten Rechnerzugängen.

### **1.2. Finanzieller Rahmen**

> Genehmigungsbehörden müssen mit der notwendigen IT-Infrastruktur ausgestattet werden, um Genehmigungen zügig bearbeiten zu können. Darum ist es dringend erforderlich ein ausreichendes **Budget für digitale Ausstattung** (mit spezieller Hard- und Software) im Bereich der Planung und Genehmigung sicherzustellen.

> Bund, Länder und Kommunen werden aufgefordert, eine flächendeckende Mobilfunk-, und Breitbandversorgung in Deutschland zu gewährleisten, damit die Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger weiterhin gewahrt bleiben.

### **1.3 Technischer Rahmen**

> Genehmigungsbehörden und Vorhabenträgern wird ausdrücklich empfohlen, **Online-Beteiligungsplattformen zu schaffen**, die die Bürgerinnen und Bürger über aktuelle Vorhaben informieren sollten (knüpft an bereits vorhandene Digitalisierungen an, etwa das Online-Formular der Bundesnetzagentur bei Leitungsbauverfahren). Dafür bieten sich diverse Online-Formate einschließlich der interaktiven Visualisierungen an. Auf solchen Plattformen sollen die Auslage von Antragsunterlagen, Äußerungen der Öffentlichkeit sowie Durchführung von Erörterungsterminen ermöglicht werden. Dadurch wird das Beteiligungsrecht der Öffentlichkeit weitgehend gestärkt als bei einer Absage/Verschiebung des Erörterungstermins (bspw. aus aktuellem Anlass).

## **2. Aufstockung der Personalmittel für Fach- und Genehmigungsbehörden**

*In vergangenen Jahren wurden im Rahmen der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte vielerorts Stellen im Bereich der Planung und Genehmigung abgebaut. Offene Stellen, insbesondere in den Kommunen, können aufgrund des zunehmenden Fachkräftemangels bei besseren Angeboten der Privatwirtschaft oder anderer Behörden teilweise nicht besetzt werden. Die daraus resultierende*

*Planungsverzögerung kann sogar über den Verzögerungsaspekt hinaus zum generellen Verfahrensrisiko werden (z.B. ändern sich in zwei oder drei Jahren naturschutzfachliche Rahmenbedingungen oder die Basis für Ermessensabwägungen, was umfangreiche Neuerstellungen von Anträgen notwendig macht und rechtliche Verfahrensrisiken erhöht). Die Erhöhung der Haushaltsmittel für den Ausbau öffentlicher Infrastrukturen trifft auf eine längst im Anschlag arbeitende öffentliche Verwaltung.*

> Genehmigungs- und Fachbehörden müssen mit ausreichenden Personalressourcen ausgestattet sein, um Genehmigungen zügig bearbeiten zu können. Darum muss umgehend in den **Haushaltsmitteln für Infrastruktur** ein ausreichendes Budget für **Personal im Bereich der Planung und Genehmigung** vorgesehen werden.

### 3. **Aufbau eines Beratungsbereichs „Infrastrukturplanung“ bei Partner für Deutschland**

*Die planerischen und naturschutzfachlichen Aspekte von Planungs- und Genehmigungsverfahren wurden speziell in den letzten Jahren immer komplexer. Insbesondere in den Planungsabteilungen der öffentlichen Hand aber auch bei den Genehmigungsbehörden sind Spezialisten und Experten erstens bereits stark ausgelastet oder nicht verfügbar und zweitens kaum mehr in der Lage, die neuesten Entwicklungen in komplexen naturschutz- und genehmigungsrechtlichen Fragen immer effektiv in ihren Verfahren zu berücksichtigen. Dies hat Unsicherheiten und unklare Zuständigkeiten zur Folge. Dadurch verzögern sich Entscheidungen und Verfahren unnötig und Rechtsrisiken nehmen zu.*

> Bund, Länder und Kommunen sollen als Gesellschafter die öffentliche Beratungsgesellschaft „Partner für Deutschland“ damit beauftragen, umgehend einen **Beratungsbereich „Infrastruktur“** aufzubauen. In diesem Bereich sollte ein Pool von Fachexperten aufgebaut werden, die deutschlandweit Planungs- und Genehmigungsbehörden lösungsorientiert vor Ort beraten, speziell in komplexen naturschutz- und genehmigungsrechtlichen Fragestellungen. Durch die Bereitstellung von Experten werden wichtige Verfahren aktiv unterstützt, die Handlungsfähigkeit der Fachbehörde sichergestellt und die Rechtssicherheit erhöht. Zudem könnte Partner für Deutschland die Entwicklung und Einführung einer **Software** betreuen, die den **standardisierten Umgang** mit großen, weitgehend themengleichen Einwendungen oder Hinweisen im formalen Verfahren erlaubt. Ziel einer solchen Anwendung ist es, einzelne Arbeitsprozesse im Genehmigungsverfahren zu digitalisieren, um effizienter und schneller zu sein.

### 4. **Klare Kommunikation und Information**

*Einfachere, verständlichere und nachvollziehbare Information und Kommunikation sorgen für schnellere und akzeptierte Verfahren. Bürger, die mit unübersichtlichen*

*und fachlich schwerverständlichen Informationen konfrontiert werden oder über Jahre den Überblick über den Entscheidungsfindungsprozess verlieren, sind skeptisch und schnell auch ablehnend.*

> Wir befürworten die Schaffung von **Informationsplattformen**, auf denen die Auslage von Antragsunterlagen, die grafische Aufbereitung und der Austausch mit den Bürgerinnen und Bürgern in der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung oder in der Konsultationsphase dokumentiert wird. Das Beispiel des im Jahre 2013 von der Landesregierung (Baden-Württemberg) gegründeten Beteiligungsportals zeigt: Verständliche Informationen und einfacher Austausch erhöhen die Akzeptanz der Konsultations- und Genehmigungsverfahren.

> Wir unterstützen eine Pflicht für Vorhabenträger, gemeinsam mit den Antragsunterlagen zum Genehmigungsverfahren einen leicht verständlichen und kurz gehaltenen **Nutzenbericht** zu erstellen. Dieser soll die relevanten Themen und die damit zusammenhängenden Ermessensentscheidungen des Vorhabenträgers darstellen. Einher geht eine Verpflichtung der Genehmigungsbehörden, die Auslage und Veröffentlichung dieses Nutzenberichts sicherzustellen.

## 5. Verbindliche frühe Konsultationen

*Es zeigt sich, dass frühe Beteiligung die Akzeptanz für komplexe Infrastrukturvorhaben stärkt, die Genehmigungsverfahren entlastet und somit beschleunigen kann. Die momentane Hinwirkungspflicht der Genehmigungsbehörden nach §25 Absatz 3 VerwVerfG erscheint unter dieser Prämisse als nicht ausreichend.*

> Wir halten es für richtig, **Vorhabenträger** zu verpflichten, **öffentliche Konsultationen im frühen Verfahren** durchzuführen. Das Verfahren ist so anzulegen, dass der Prozess, die eingereichten Hinweise und deren systematische Bearbeitung durch den Vorhabenträger dokumentiert werden. Insbesondere sind die Ermessensabwägungen, die vorgenommen wurden, nachvollziehbar darzulegen. Der Vorhabenträger erörtert diese mit den Teilnehmern am Konsultationsprozess und stellt die Ergebnisse anschließend für die Fach- und Genehmigungsbehörden zusammen.

> Im Gegenzug empfehlen wir die Festlegung einer **Mitwirkungspflicht der Fach- und Genehmigungsbehörden** und verbinden damit zwei Zielsetzungen:

1. In der Konsultation sollen **Planungsvarianten erarbeitet** werden, die **genehmigungsfähig** sind. Durch eine aktive Einbeziehung der Behörden ist sichergestellt, dass diese als Genehmigungsinstanz glaubwürdig darstellen, warum einzelne gewünschte Planungsvarianten gerade nicht genehmigungsfähig sind oder zumindest ein hohes Risiko für die Genehmigung bedeuten. Die Bürgerinnen und Bürger sowie Interessensgruppen werden zu den

Prozessschritten und den Verantwortungen aufgeklärt und können ihren „Mitbestimmungsradius“ besser nachvollziehen. Dadurch können viele pro-forma Einwendungen entfallen, die heute oft Verfahren verzögern.

2. Die **Ergebnisse des Konsultationsprozesses** sind bereits vor Beginn des förmlichen Verfahrens erkennbar und können so **im Genehmigungsverfahren** im Rahmen der Ermessensentscheidungen **angemessen berücksichtigt** werden. Denkbar wäre dann auch, dass Konsultationsprozesse in Abstimmung zwischen Vorhabenträger und Genehmigungsbehörde verkürzt werden, sollte sich im frühen **Scoping** des verpflichtenden Konsultationsprozesses zeigen, dass es keine planungsrelevanten kritischen Themen mehr gibt und die Betroffenen sich eingebracht haben und das Vorhaben entsprechend konstruktiv begleiten.

## 6. Kompensationen für Anwohner und Kommunen

*Immer wieder zeigt sich, dass fehlende Akzeptanz für Infrastrukturprojekte dadurch entsteht, dass direkt oder indirekt betroffene Bürger den Eindruck haben, dass Nutzen und Lasten einer Infrastruktur ungleich verteilt sind. Oft verbindet sich dies mit dem Eindruck, dass der ländliche, infrastrukturell schwache Raum gegenüber den urbanen Zentren der Verlierer ist.*

> Um die Akzeptanz für Infrastrukturprojekte langfristig zu steigern sowie Nutzen und Lasten einer Infrastruktur für die betroffenen Anwohner und Kommunen in Balance zu bringen, sind **Möglichkeiten des materiellen Ausgleichs** fest zu etablieren. Anwohner und Kommunen sollen nach festgelegten Spielregeln für wertmindernde Infrastrukturen, in erster Linie für Windparks, entschädigt werden. In Dänemark existieren hier vorbildliche Methoden. Es sollte überdies angedacht werden, das bereits erfolgreich funktionierende Beteiligungsgesetz (2016) in Mecklenburg-Vorpommern auf den Bund zu übertragen. Auch im Bereich der Enteignung sind die vom Bundesrechnungshof mittlerweile unterbundenen Beschleunigungszuschläge durch gesetzliche Vorgaben wieder einzuführen.

## 7. Naturschutz-Regelungen

*Infrastrukturprojekte der Klimawende müssen einen umwelt- und naturschutzrechtlichen Bonus erhalten. Sie dienen dem langfristigen Erhalt von Umwelt und Natur sowie der Biodiversität, weil ein Voranschreiten des Klimawandels dieses alles bedroht.*

> Daher soll klargestellt werden, dass Projekte im Klimaschutzinteresse einen Ausnahmetatbestand im Rahmen des Natur- und Umweltschutzes darstellen. Hierfür sind eindeutig **rechtssichere Regelungen** zu schaffen.