

Konfliktmanagementkongress 2013 „Mediation meets Bürgerbeteiligung“

Forum 1A „Bürgerbeteiligung bei der Planung von Industrieanlagen“

Referent/in:

Carla Schönfelder
Team Ewen, Konflikt- und Prozessmanagement Darmstadt

Prof. Dr. Jan Ziekow
Direktor des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung, Speyer

Berichterstatteerin:

Sibylla Hoch
Richterin am Verwaltungsgericht, Mediatorin

Eines gleich vorweg: Ein spannendes Forum!

Industrieanlagen, wir brauchen sie, weil sie zum Beispiel die notwendige Energie für ein warmes zu Hause liefern, die Entsorgung unserer Abfälle übernehmen oder ganz einfach Arbeitsplätze schaffen und das Steuersäckel des Staates und der Kommunen füllen. Aber,... sie stinken, sie qualmen, sie machen Krach und/oder verschandeln die Landschaft, freiwillig mag sie kaum einer in seiner Nachbarschaft haben. Die Planung von Industrieanlagen stößt deshalb in der Politik und der Bevölkerung regelmäßig auf ganz unterschiedliche Interessen und Reaktionen. Die einen wollen sie, weil sie Arbeitsplätze schaffen, die Produkte unseren Wohlstand sichern und weil sie Steuereinnahmen in die leeren Kassen der öffentlichen Haushalte spülen, die anderen wollen sie nicht, weil sie durch die Nähe zur Anlage Nachteile für ihre eigene Wohnqualität, den Wert ihrer Immobilie oder gar für ihre Gesundheit befürchten.

Wie lässt sich mit dieser Situation am besten umgehen?

Dieser Frage stellten sich die Referenten Carla Schönfelder und Prof. Dr. Jan Ziekow. Als Mediatoren und Projektmanager mit zusätzlichen fachlichen Qualifikationen (Geoökologin, Jurist für Öffentliches Recht, insbesondere Allgemeines und Besonderes Verwaltungsrecht und Vergaberecht) haben Carla Schönfelder vom Team Ewen (Darmstadt) und Prof. Dr. Jan Ziekow von der Universität Speyer bereits eine ganze Reihe von Verfahren zur Bürgerbeteiligung bei der Planung von Industrieanlagen professionell begleitet.

An Hand von zwei Beispielen schilderten sie anschaulich ihre Erfahrungen aus der Praxis. Das machte das Forum lebendig.

Noch lebendiger wurde das Forum durch den anschließenden Austausch im Forum.

Im Forum saßen neben Vertretern von Bürgerinitiativen, verantwortliche Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung, Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, Mediatorinnen und Mediatoren, Schiedsmänner und Prozessberater. Sie alle verfügten bereits über eigene und ganz unterschiedliche Erfahrungen im Zusammenhang mit der Bürgerbeteiligung bei der Planung von Industrieanlagen, Infrastrukturprojekten und/oder der Stadtentwicklung.

Drei Punkte bewegten das Forum besonders:

1. Wann ist der richtige Zeitpunkt für eine Bürgerbeteiligung?
2. Was ist wichtig für eine „gelungene“ Bürgerbeteiligung?
3. Wann ist eine Bürgerbeteiligung überhaupt gelungen und woran lässt sich das messen?

Die weitere Frage, die alle Teilforen des Forums 1 umspannte, nämlich die Frage nach der **Bedeutung der Mediation, ihrer Grundprinzipien und Grundelemente für das Verfahren der Bürgerbeteiligung**, die im Forum 1A aus Zeitgründen nicht mehr gesondert diskutiert werden konnte, hat gleichwohl durch die Äußerungen der Referenten und Teilnehmerinnen zu den Fragen 2. und 3. eine deutliche Bewertung gefunden, die am Ende des Berichts **(Punkt 4.)** noch einmal zusammengefasst wird.

Zu 1. Wann ist der richtige Zeitpunkt für eine Bürgerbeteiligung?

Einen Rahmen für den „richtigen“ Zeitpunkt hat der Gesetzgeber durch die allgemeine Regelung des § 25 Absatz 3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) bestimmt, die vorbehaltlich spezialgesetzlicher Regelungen Anwendung findet. Die Regelung bestimmt:

„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*). Die *frühe Öffentlichkeitsbeteiligung* soll *möglichst bereits vor Stellung eines Antrags* stattfinden. Der betroffenen Öffentlichkeit soll Gelegenheit zur Äußerung und zur Erörterung gegeben werden. Das Ergebnis der vor Antragstellung durchgeführten frühen Öffentlichkeitsbeteiligung soll der betroffenen Öffentlichkeit und der Behörde spätestens mit der Antragstellung, im Übrigen unverzüglich mitgeteilt werden.“

Danach hat die Behörde darauf hinzuwirken, dass der Träger die Öffentlichkeit „frühzeitig“ informiert, und die frühzeitige Beteiligung soll nach Möglichkeiten bereits vor der Stellung des Antrags erfolgen. Als sog. unbestimmte Rechtsbegriffe lassen die Formulierungen „früh“ und „frühzeitig“ aber ihrerseits Raum für die inhaltliche Bestimmung des „richtigen“ Zeitpunktes. Für die Bestimmung dieses „richtigen“ Zeitpunktes fand das Forum wichtige Kriterien:

1. Es macht wenig Sinn, die Öffentlichkeit über eine Industrieanlage zu informieren und das Beteiligungsverfahren einzuleiten, wenn die Genehmigungsfähigkeit der Anlage und der Standort zu diesem Zeitpunkt noch völlig ungeklärt sind.
2. Sinnvoll ist die Einleitung des Beteiligungsverfahrens, wenn sich eine Genehmigungsfähigkeit der Anlage nach den Vorgesprächen zwischen Anlagenbetreiber und zuständiger Genehmigungsbehörde konkret abzeichnet. Denn erst zu diesem Zeitpunkt liegen im Grunde die Informationen (Ziele des Vorhabens, Mittel zur Verwirklichung, voraussichtliche Auswirkungen) vor, die nach § 25 Abs. 3 VwVfG den Kern der Bürgerbeteiligung bilden.

Zu 2. Was ist wichtig für eine „gelungene“ Bürgerbeteiligung?

Aus den Äußerungen der Referenten und der Forumsteilnehmerinnen und –teilnehmer kristallisierten sich folgende Umstände heraus, die zum „Gelingen“ einer Bürgerbeteiligung beitragen:

- a) Haltung des Anlagenbetreibers und der Genehmigungsbehörde im Beteiligungsverfahren:
 - tatsächlich in der Sache interessiert und authentisch,
 - wirklich gesprächsbereit,
 - tatsächlich offen gegenüber den wechselseitigen Interessen der Bürger/Öffentlichkeit
 - an der Erarbeitung einer *gemeinsamen* Lösung interessiert
 - offen für die Beteiligung Dritter (Experten etc.)

- b) Haltung des professionellen Moderators
 - allparteilich gegenüber den Beteiligten
 - neutral in der Sache und gegenüber dem Konflikt
 - offen und neutral gegenüber den Lösungsmöglichkeiten und der Lösung

- c) Verfahren der Bürgerbeteiligung
 - strukturiertes Verfahren mit klaren Zuständigkeiten
 - professionell strukturierte Moderation des Verfahrens
 - Raum für die Schilderung der Anliegen der Bürger und ihrer Interessen
 - ggf. zusätzliche Beteiligung weiterer Experten
 - gemeinsame Einigung der Beteiligten auf den/die Experten
 - Klärungserfolge – Erkenntnisgewinn im Zusammenhang mit der Anlagenplanung etc.
 - Erarbeitung unterschiedlicher Lösungsmöglichkeiten
 - tatsächliche Einflussmöglichkeiten auf den Meinungsbildungsprozess (Standort, Ausgestaltung der Anlage, Verringerung schädlicher Auswirkungen, etc.)
 - tatsächliche Einflussmöglichkeit auf die Lösung
 - sichtbare/spürbare Wirkungen der Bürgerbeteiligung bei der konkreten Planung (Wir können etwas bewirken! Wir werden ernst genommen!)

- d) Nach Abschluss des Beteiligungsverfahrens
 - Fortsetzung des Dialogs z.B. im regelmäßigen Nachbarschaftsdialog

Zu 3. Wann ist eine Bürgerbeteiligung gelungen und woran lässt sich das messen?

Sicherlich ist eine Bürgerbeteiligung dann optimal verlaufen und gelungen, wenn alle zufrieden sind und sich anschließend keiner „beklagt“.

Aber nicht nur dann ist das Beteiligungsverfahren gelungen. Dies veranschaulichte ein Beispiel aus der Praxis einer Forumsteilnehmerin. Aus ihrer Praxis als Mitarbeiterin eines Staatlichen Gewerbeaufsichtsamtes schilderte sie das Verfahren einer Bürgerbeteiligung, in dessen Anschluss ein Bürger, der sich zuvor an dem Verfahren nach § 25 Abs. 3 VwVfG nicht beteiligt hatte, nachträglich gegen den Genehmigungsbescheid Klage vor dem Verwaltungsgericht erhoben hatte.

War das vorangegangene Bürgerbeteiligungsverfahren damit „mislungen“?

Die klare Antwort der Behörde: „NEIN, es war erfolgreich!“

Warum?

„Ganz einfach, in dem vorangegangenen Bürgerbeteiligungsverfahren konnten wir als staatliches Gewerbeaufsichtsamt und zuständige Genehmigungsbehörde viele Bürger tatsächlich erreichen und deren Interessen im Genehmigungsverfahren berücksichtigen. Unser Genehmigungsbescheid bildet diese Interessen und Bedürfnisse in einem Umfang und einer Tiefe ab, wie uns dies ohne die ernsthafte aktive Beteiligung der Bürger nicht möglich gewesen wäre. Der Bescheid hat dadurch eine rechtliche und tatsächliche Substanz erhalten, bei der wir sicher sind, dass er einer rechtlichen Überprüfung im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht Stand hält.“

„Zudem zeigt sich der Erfolg der Bürgerbeteiligung noch in einer ganz anderen Richtung. Die Gesprächskultur und der Dialog zwischen Anlagenbetreiber, Bürgern und uns als zuständiger Behörde haben sich verändert. Im Bürgerbeteiligungsverfahren konnten viele Punkte gemeinsam geklärt werden und dies hat wechselseitiges Vertrauen geschaffen. Dadurch hat sich der Umgang miteinander verändert. Dieses Vertrauen ist wie eine neue Basis auf der sich Gespräche heute anders führen lassen.“

4. Welche Bedeutung hat die Mediation, ihrer Grundprinzipien und Grundelemente für das Verfahren der Bürgerbeteiligung?

Betrachtet man die Ergebnisse zu den Fragen 2. und 3. genauer, so lässt sich daraus auch die Frage nach der Bedeutung der Mediation für das Verfahren der Bürgerbeteiligung beantworten.

Zunächst wurde aus den Schilderungen der Referenten und der Teilnehmer im Forum deutlich: „Die Ausgangslage im Verfahren der Bürgerbeteiligung ist mediationstypisch d.h. zu einem Thema (der Planung/Erweiterung einer Industrieanlage) stehen sich verschiedene Beteiligte (Bürger, Anlagenbetreiber, Arbeitnehmer, öffentliche Verwaltung, etc.) mit unterschiedlichen Interessen gegenüber und es geht darum, für die unterschiedlichen Interessen eine Lösung zu finden, die nach Möglichkeiten von allen Beteiligten akzeptiert werden kann.“

Darüber hinaus weist die Haltung des Moderators im Beteiligungsverfahren wesentliche Grundmerkmale der Haltung der professionellen Mediatorin bzw. des professionellen Mediators auf, namentlich die

- Allparteilichkeit gegenüber den Beteiligten,
- Neutralität in der Sache und gegenüber dem Konflikt und
- Ergebnisoffenheit hinsichtlich der Lösung.

Die Grundzüge der Mediation, ihre Grundprinzipien nach dem Harvard Konzept und wesentliche Bestandteile des strukturierten Mediationsverfahrens, lassen sich zudem auch auf das Verfahren der Bürgerbeteiligung übertragen.

Entsprechend den Grundprinzipien des Harvard Konzeptes (New York 1981) gilt auch für das Verfahren der Bürgerbeteiligung:

- die Konzentration gilt nicht der jeweiligen Position der Beteiligten, sondern den dahinter liegenden Interessen und Bedürfnissen,
- es wird nach Optionen und Entscheidungsmöglichkeiten gesucht, die zum Vorteil aller Beteiligten sind,

- es wird sachgerecht verhandelt, d.h. mit Hilfe von (objektiven) Kriterien (z.B. Expertengutachten) und Maßstäben, die alle Seiten akzeptieren können.

Auch bei dem Verfahren der Bürgerbeteiligung handelt es sich im Grunde um ein gestuftes Verfahren, in dem sich wesentliche Stufen der Mediation wieder finden.

Ausgehend von den nach § 25 Abs. 3 VwVfG vorgeschriebenen Informationen zur Anlage (Stufe 1), trägt der professionelle Moderator die in diesem Zusammenhang stehenden Anliegen (Themen) der Beteiligten (Bürger, Anlagenbetreiber, Verwaltung, etc.) zusammen (Stufe 2). Sodann werden die hinter den jeweiligen Positionen liegenden Interessen und Bedürfnisse der einzelnen Beteiligten geklärt (Stufe 3), bevor in einem weiteren Schritt ggf. unter Hinzuziehung von Experten (Gutachter, Juristen, etc.) von den Beteiligten Lösungsmöglichkeiten entwickelt werden (Stufe 4), an Hand derer, ggf. nach nochmaliger Überprüfung der Machbarkeit, eine abschließende Lösung erarbeitet wird (Stufe 6), die nach Möglichkeiten für alle Beteiligten akzeptabel ist.

Fazit: Die Grundelemente der Mediation, ihre Grundprinzipien und Stufen lassen sich auch im Beteiligungsverfahren bei der Planung von Industrieanlagen gewinnbringend einsetzen.

* * * *