

Verwaltungsorganisation, Staatsaufgaben
und Öffentlicher Dienst

36

Rudolf Fisch/Dieter Beck (Hrsg.)

Entsorgungsnotstand und Verwaltungshandeln

Fallbeispiele – Konzepte – Perspektiven
Ein multidisziplinärer Zugang



Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

Gedruckt mit Unterstützung der Volkswagen-Stiftung

Rudolf Fisch/Dieter Beck (Hrsg.)

Entsorgungsnotstand und Verwaltungshandeln

Fallbeispiele – Konzepte – Perspektiven
Ein multidisziplinärer Zugang

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Entsorgungsnotstand und Verwaltungshandeln : Fallbeispiele – Konzepte –
Perspektiven ; Ein multidisziplinärer Zugang / Rudolf Fisch/Dieter Beck (Hrsg.) –
1. Aufl. – Baden-Baden : Nomos Verl.-Ges., 1997

(Verwaltungsorganisation, Staatsaufgaben und Öffentlicher Dienst ; Bd. 36)

ISBN 3-7890-4644-2

NE: Fisch, Rudolf [Hrsg.]; GT

1. Auflage 1997

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1997. Printed in Germany. Alle Rechte,
auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der
Übersetzung, vorbehalten.

Die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren und die Beteiligung der Öffentlichkeit bei großtechnischen Anlagen der Sonderabfallentsorgung. Ein Widerspruch?

Rudolf Büllesbach & Peter Vanvolxem

Zum Stand der Diskussion des Faktors Zeit bei Genehmigungsverfahren

Die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren ist in der aktuellen Diskussion über die Verbesserung des Wirtschaftsstandorts Deutschland eines der zentralen Themen¹. Zwischen 72 und 75 Prozent der Unternehmer beklagen zu lange Zeiträume zwischen der Antragstellung und der Erteilung der Genehmigung². Als Grund für die langen Genehmigungsverfahren wird einmal die schlechte interne Behördenorganisation angesehen³. Zum anderen wird bei den Behördenvertretern die Entscheidungsbereitschaft vermißt. Diese Ursachenanalyse der Industrie sucht die Verzögerung von Genehmigungsverfahren nahezu ausschließlich bei den jeweils zuständigen Verwaltungen.

Diese Betrachtungsweise greift aber zu kurz. Es gibt weitere – außerhalb der Verwaltung liegende – Faktoren, die einen maßgeblichen Anteil an der Dauer von Genehmigungsverfahren haben⁴. Zu nennen sind hier zum Beispiel lange Planungs- und Handlungszeiträume innerhalb der Unternehmen⁵ oder unvollständige Planunterlagen⁶.

- 1 Vgl. aus der Fülle der Literatur: *Bundesministerium für Wirtschaft* (Hrsg.), *Nomos 2000, Investitionsförderung durch flexible Genehmigungsverfahren, Bericht der Unabhängigen Expertenkommission zur Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren*, Baden-Baden 1994; *Rombach*, *Der Faktor Zeit in umweltrechtlichen Genehmigungsverfahren, Verfahrensdauer und Beschleunigung in Deutschland*, Baden-Baden 1994; *Steinberg/Allert/Grams/Scharioth*, *Zur Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens für Industrieanlagen. Eine empirische und rechtspolitische Untersuchung*, Baden-Baden 1991; *Dose/Holzmagel/Weber* (Hrsg.), *Beschleunigung von Genehmigungsverfahren*, Bonn 1994; *Ebling*, *Beschleunigungsmöglichkeiten bei der Zulassung von Abfallentsorgungsanlagen*, Berlin 1993; *Büllesbach*, *Möglichkeiten der Beschleunigung von parallelen Genehmigungsverfahren*, DÖV 1995, S. 710 ff.
- 2 *Steinberg/Allert/Grams/Scharioth* (Fn. 1), S. 25; *DIHT-Umweltausschuß* 1988, S. 2.
- 3 *Dose*, in: *Dose/Holzmagel/Weber* (Fn. 1), S. 104.
- 4 *Weber*, in: *Dose/Holzmagel/Weber* (Fn. 1), S. 137; *Büllesbach* (Fn. 1), S. 711.
- 5 *Weber*, in: *Dose/Holzmagel/Weber* (Fn. 1), S. 137.
- 6 *Hirschler*, *Genehmigungsverfahren aus der Sicht der öffentlichen Verwaltung*, in: *Dose/Holzmagel/Weber* (Hrsg.), *Beschleunigung von Genehmigungsverfahren*, Bonn 1994, S. 47 ff.; *Dose*, in: *Dose/Holzmagel/Weber* (Fn. 1), S. 96; *Ebling*, S. 289 m.N.

Ob und inwieweit die Öffentlichkeitsbeteiligung als maßgeblicher Zeitfaktor bei den Genehmigungsverfahren zu betrachten ist, wird in der Diskussion zur Verfahrensbeschleunigung selten diskutiert⁷. Regelmäßig wird darauf verwiesen, daß die Öffentlichkeitsbeteiligung politisch gewollt und von den Unternehmen eher positiv aufgefaßt wird⁸. Gesellschafts- und rechtspolitisch werden neue und teilweise erweiterte Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung diskutiert⁹.

Das zeigt, daß die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Diskussion um die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren keine große Rolle spielt und als zeitbestimmender Faktor nicht bewertet wird.

Dieser Beitrag wird aufzeigen, daß die Öffentlichkeitsbeteiligung speziell bei der Genehmigung großtechnischer Anlagen der Sonderabfallentsorgung einen maßgeblichen Einfluß auf die Dauer von Genehmigungsverfahren hat. Dabei wird die Frage im Vordergrund stehen, ob eine nennenswerte Verfahrensbeschleunigung erreicht werden kann, wenn die Öffentlichkeit auch weiterhin im heutigen Ausmaß beteiligt werden soll.

Die Öffentlichkeitsbeteiligung wird in aller Regel nur im Zusammenhang mit der Offenlage der Planunterlagen und dem Erörterungstermin gesehen¹⁰. So erscheinen die einen Monat währende Offenlage der Planunterlagen, die zweiwöchige Einwendungsfrist sowie der zwischen zwei und vier Wochen dauernde Erörterungstermin bei den mehrere Jahre dauernden Verfahren nicht als eine bedeutende „Zeitfalle“. An verschiedenen konkreten Beispielen soll im folgenden aufgezeigt werden, daß die Beteiligung der Öffentlichkeit nicht nur vor und während des Erörterungstermins stattfindet. Die Öffentlichkeit wird de facto über die förmliche Beteiligung hinaus bei allen Stufen und Phasen eines Genehmigungsverfahrens eingebunden. Die Auswirkungen dieser – über das in § 73 VwVfG vorgesehene Anhörungsverfahren hinausgehenden – Öffentlichkeitsbeteiligung auf die Dauer der Genehmigungsverfahren soll an den folgenden Beispielen dargestellt werden.

Ausgangslage bei Genehmigungsverfahren für großtechnische Anlagen

In Umfragen werden bei großtechnischen Anlagen von Bürgerinnen und Bürgern als Grund für die ablehnende Haltung an erster Stelle die gesundheitlichen Risiken für den Fall unsachgemäßen Verhaltens genannt. Weiterhin werden materielle und immaterielle Einbußen wie eine Senkung der Grundstückspreise, erhöhte Geruchs- und Lärmbelästigungen oder auch eine Verminderung der Lebensqualität in unmittelbarer Nachbarschaft

7 Vgl. *Weber*, in: *Dose/Holznapel/Weber* (Fn. 1), S. 137, 140 ff.; *Dose*, in: *Dose/Holznapel/Weber* (Fn. 1), S. 101 mit Ergebnissen von Umfragen unter Unternehmern.

8 *Steinberg/Allert/Grams/Scharioth* (Fn. 1), S. 57.

9 Vgl. auch die Kapitel 14 bis 17.

10 Vgl. *Ebling* (Fn. 1), S. 154: „Das in § 73 VwVfG vorgesehene Anhörungsverfahren wird allgemein als Öffentlichkeitsbeteiligung bezeichnet“.

der Anlage angeführt. Da eine Neuansiedlung in unmittelbarer Nachbarschaft nur in einem geringen Maße Arbeitsplätze schafft oder das Steueraufkommen erhöht, werden diese Nachteile regelmäßig nicht durch positive Projektauswirkungen aufgewogen.

Der Kreis der Einwender setzt sich bei Großvorhaben der Sonderabfallentsorgung regelmäßig wie folgt zusammen:

- Bürgerinitiativen, die sich vor Ort gegründet haben und deren Mitglieder die Bekämpfung der Anlage zu einem wichtigen Lebensziel gemacht haben
- Individualeinwender, das heißt Menschen, die in der Nachbarschaft der geplanten Anlage wohnen und konkrete Befürchtungen haben
- Vertreter von Kommunen, die Beschlüsse ihrer Stadt- oder Gemeinderäte vertreten
- Vertreter von regionalen und überregionalen Umweltverbänden
- Anwälte und Sachverständige, die angemessen bezahlt werden und „quer durch die Republik“ reisen
- „Berufseinwender“, die ihre Ziele populistisch proklamieren wollen.

Die Öffentlichkeitsbeteiligung während der Vorplanung

Der hier umschriebene Einwenderkreis tritt nicht nur im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung im Genehmigungsverfahren auf, er nimmt vielmehr schon viel früher Einfluß auf das Verfahren.

Dem Antrag auf Einleitung eines Raumordnungs- oder Genehmigungsverfahrens für eine großtechnische Anlage geht regelmäßig eine lange Zeitspanne voraus, in der in einem Standortfindungsverfahren geeignete Standorte gesucht und für den bestgeeigneten Standort die Verfahrensunterlagen ausgearbeitet werden. In dieser Phase findet bereits ein intensiver Kontakt zwischen Vorhabenträger und zuständiger Behörde statt. Der Vorhabenträger ist bei großtechnischen Anlagen der Sonderabfallentsorgung verpflichtet, die zuständige Behörde über das geplante Vorhaben zu unterrichten. Diese soll ihn im Hinblick auf die Antragstellung beraten und mit ihm den zeitlichen Ablauf des Genehmigungsverfahrens sowie sonstige für die Durchführung des Verfahrens erhebliche Fragen erörtern und mit ihm entsprechend dem jeweiligen Planungsstand und auf der Grundlage geeigneter, vom Träger des Vorhabens vorgelegter Unterlagen den Gegenstand, Umfang und Methoden der Umweltverträglichkeitsprüfung sowie sonstige für die Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung erhebliche Fragen erörtern (vgl. § 2 Abs. 2, § 2a 9. BImSchV, § 5 UVPG). Dies soll der Beschleunigung der Verfahren dienen.

Eine Beteiligung der Öffentlichkeit ist in diesem Verfahrensstand noch nicht vorgesehen¹¹.

11 Hierin wird ein Grund für die fehlende Akzeptanz solcher Anlagen erblickt. Zwischen Vorhabenträger und Behörde seien weitgehende Absprachen getroffen. Eine unzureichend qualifizierte Öffentlichkeitsbeteiligung habe oft lediglich Alibi-Charakter und bleibe in institutionalisierten

An den Beispielen der Standortsuche für eine neue Sonderabfalldeponie und der Planung einer Sonderabfallverbrennungsanlage in Rheinland-Pfalz soll exemplarisch dargestellt werden, wie die Öffentlichkeit vom Bekanntwerden von ersten Überlegungen an in das Verfahren eingebunden ist und wie dies sich zeitlich auswirkt.

Fallbeispiel: Standortsuche für eine Sonderabfalldeponie

Überlegungen, eine Nachfolgedeponie für die einzige, seit Jahren von Skandalen begleitete Sonderabfalldeponie in Rheinland-Pfalz zu errichten, gehen in die 80er Jahre zurück. Zwei von der damaligen Landesregierung in Auftrag gegebene landesweite Standortuntersuchungen wurden – aus welchen Gründen auch immer – nicht bekanntgemacht.

1991 wurde die Landesregierung erneut durch einen Landtagsbeschluß aufgefordert, einen Standort für eine Sonderabfalldeponie zu suchen. Ein in Fachkreisen anerkanntes Ingenieurbüro wurde mit der landesweiten Standortsuche beauftragt, bei der sich zwei Standorte in Rheinhessen als besonders geeignet herausstellten. Das Standortgutachten lag Mitte Dezember 1993 vor und wurde den Bürgermeistern der als geeignet in Frage kommenden Gemeinden umgehend bekanntgemacht. Eine Entscheidung für einen Standort war noch nicht getroffen.

Die sofortige Bekanntgabe geschah in der Absicht, alle, die von Entscheidungen über die Sonderabfalldeponie betroffen sein könnten, frühzeitig zu informieren und in den Verfahrensgang einzubeziehen.

Eine sachliche Behandlung des Themas mit und in der Öffentlichkeit war schon mit der Bekanntgabe des Ergebnisses der Standortsuche nicht mehr möglich. Deponiegegner drohten mit Anschlägen. Vor Weihnachten ging bei der Umweltministerin eine Bombenattrappe ein. In Drohbriefen wurde angekündigt, daß zwar keine Menschen zu Schaden kommen sollten, die Verantwortlichen jedoch in ihrem privaten Umfeld angegriffen werden sollten und den Verlust von Eigentum hinnehmen müßten (Nassauische Neue Presse vom 29.03.1994: Sogar ein Polizist beteiligt sich am Umfeld-Terror, Militante Deponiegegner drohen mit Anschlägen; Die Welt vom 07.04.1994: St. Florian bewaffnet sich). Ängste wurden systematisch geschürt (Allgemeine Zeitung vom 10.05.1994: Sondermüll gefährdet Existenzen).

Auf zahlreichen Informationsveranstaltungen und Bürgerversammlungen versuchten die Umweltministerin und die zuständigen Mitarbeiter des Ministeriums, den Sachstand und das weitere Verfahren darzustellen (Die Rheinpfalz vom 24.02.1994: Müll von allen – keiner will die Deponie, Umweltministerin möchte gegen Ängste und Mißtrauen mit Argumenten angehen; Allgemeine Zeitung vom 14.04.1994: Klaudia Martini zu SAD – Die Umweltministerin kommt am Montag nach Alzey). Die Erläuterungsversuche gingen in Lautstärke unter, Mitarbeiter des Umweltministeriums wurden nach Pres-

Pflichtschritten stecken; vgl. *Dickhaut/Saad*, Überblick und Wertung von kooperativen Planungsverfahren für die Umwelplanung, UVP-Report 1994, 18 ff.

semeldungen mit Fußtritten traktiert (Trierischer Volksfreund vom 24.02.1994: Im Proteststurm der Winzer gehen Technikfragen unter).

Es bildeten sich sofort Bürgerinitiativen, die zunächst nicht die Sonderabfalldeponie an sich, sondern deren Errichtung in der Nachbarschaft verhindern wollten. Mit Unterschriftensammlungen, Demonstrationen, Mahnfeuern und weiterem sollte Einfluß auf die Entscheidungsträger in der Politik genommen werden (Rhein-Zeitung vom 26.10.1994: Kommunalpolitiker gegen Sondermüll, BI überreichte Martini 1000 Unterschriften).

Unterstützung fanden die Bürgerinitiativen bei den von dem Standortgutachten betroffenen Kommunen und beim Landkreis, die ebenfalls keine Sonderabfalldeponie in ihren Gebieten dulden wollten (Die Rheinpfalz vom 11.05.1994: Landkreis präsentiert Gegengutachten).

Die örtlichen Bundes- und Landtagsabgeordneten kamen auf die für die Deponie als geeignet angesehenen Flächen und bestätigten den Anwesenden, daß das Gutachten falsch und willkürlich sei und lieferten die Argumente, warum auf keinen Fall die Deponie hier errichtet werden dürfe (Allgemeine Zeitung vom 04.03.1994: Zweifel an der Rechtssicherheit des Gutachtens – F.D.P. fordert Überprüfung/Kriterien sollen gewichtet werden/vereinfachte Verfahren für Militärf Flächen?; Allgemeine Zeitung vom 04.03.1994: Wein und Sondermüll passen nicht zusammen – Hans-Jürgen Doss besichtigte geplante SAD-Standorte; Allgemeine Zeitung vom 26.11.1994: Kein Müll im Rebland – Doss fordert Verzicht auf Standortpläne für Deponie).

Zu dem besonders ausgeprägten Engagement mag beigetragen haben, daß Mitte des Jahres 1994 Kommunalwahlen stattfanden (Allgemeine Zeitung vom 17.05.94: Vor der Wahl solidarisch gegen Sondermüll. Entscheidung über Deponiestandort nicht vor 12. Juni).

Die Oppositionsparteien boten Anlagengegnern ihre Unterstützung an und nutzten das ganze in einer parlamentarischen Demokratie zur Verfügung stehende Instrumentarium (Rhein-Zeitung vom 10.03.1994: Standortauswahl nicht akzeptabel. CDU kritisiert Verfahren für Sonderabfalldeponie/unvereinbar mit Weinbau; Allgemeine Zeitung vom 28.04.1994: „Das Gutachten vom Tisch fegen“ – CDU-Arbeitskreis Umwelt besichtigte Deponie-Standorte; die Rheinpfalz vom 25.02.1994: Standort für Sondermülldeponie soll auch sozialverträglich sein – Gestern lebhaft Aussprache im Landtag; Allgemeine Zeitung vom 16.03.1994: Strenge Auflagen für Deponiesuche. DPU-Gutachter erläutern im Umweltausschuß Verfahren zur Standortvorauswahl). Dabei verschwiegen sie, daß auch die früheren, noch von der CDU geführten Landesregierung in Auftrag gegebenen Standortgutachten dieselben Ergebnisse aufwiesen.

Bauern und Winzerverbände forderten im Interesse ihrer Mitglieder vor Ort die Wahl eines anderen Standortes. Es wurde dabei verstanden, die Imagewerbung „Weinparadies Rheinhessen“ zu instrumentalisieren und den Weinbau in der öffentlichen Diskussion zu

dem entscheidenden Faktor zu machen. Dahinter stand, wie ein Bundestagsabgeordneter es ausdrückte, die Überlegung, daß Bedrohung von Trinkwasser, den auflebenden Fremdenverkehr sowie Lebensqualität jeder Bürgermeister in Rheinland-Pfalz auch vorbringen kann, der eine Sondermülldeponie abwenden will (Allgemeine Zeitung vom 04.03.1994: Wein und Sondermüll passen nicht zusammen). In dem Maße, in dem die eigene Argumentationsstrategie, Weinqualität und Weinabsatz in Beziehung zu Sonderabfall zu bringen, tatsächlich oder vermeintlich schon das Image der Weinbauregion beeinträchtigt hatte, weitete sich der Protest gegen die Errichtung einer Sonderabfalldeponie auf das gesamte Weinbaugebiet Rheinhessen aus. Selbst die am Rhein und damit in erheblicher Entfernung von den beiden diskutierten Deponiestandorten gelegene Stadt Oppenheim trat der Bürgerinitiative bei (Allgemeine Zeitung vom 11.11.1994: Stadt Oppenheim soll BI-Mitglied werden. „Rheinhessen gegen den Sondermüll“: Ausschuß vor dem Beitritt; Rhein-Zeitung vom 23.03.1994: Rheinhessen: Eine Region wehrt sich gegen die Mülldeponie. Im Weinparadies geht die Angst um. Winzer, Landwirte und Touristikexperten agitieren gegen Planung des Mainzer Umweltministeriums).

Als Deponiegegner besonders engagiert war der Landrat des Landkreises Alzey-Worms. Er war in der schwierigen Situation, daß er als Gegner einer Sonderabfalldeponie die Argumente der Winzer vertrat und zur selben Zeit einer Klage von Winzern, die sich gegen die geplante Mülldeponie des Landkreises mit dem Argument, durch die Deponie leide das Image und die Weinqualität, zur Wehr gesetzt hatten, entgegentrat. Der Landkreis obsiegte in dem Verwaltungsrechtsstreit (Die Rheinpfalz vom 01.03.94: Abgeschmetterte Winzer-Klage setzt Landkreis unter Druck. Erklärungsnot in Streit um Deponie-Standorte. Gericht: Keine „Imageschädigung“ nachgewiesen – Kreis hält für Sondermüll gleiche Argumentation aufrecht).

Kein Politiker, der die Planung und Errichtung einer Abfallentsorgungsanlage betreiben muß, kann sich einem so geballten Auftreten von Anlagengegnern entziehen. Er muß sich vor Ort, in den örtlichen Parteigremien – denn diese sind selbstverständlich auch dagegen, daß eine notwendige Anlage auch bei ihnen errichtet wird – und im Landtag der Diskussion stellen. Die Verwaltung wird durch die Vor- und Nachbereitung solcher Termine und durch eine Fülle von Eingaben lahmgelegt.

Hat die Empörung erst einmal eine bestimmte Intensität erreicht, so bringt nur die Zusage, eine Reihe weiterer Überprüfungen vornehmen zu lassen, vorübergehende Beruhigung. So ist es auch im konkreten Fall geschehen – und dies alles kostet erhebliche Zeit.

Am 25. Februar 1994 konnte in der Presse nachgelesen werden, daß eine Sozialverträglichkeitsprüfung in die Untersuchung der Umweltverträglichkeit einbezogen werden solle. Dabei würden Fragen nach der befürchteten Beeinträchtigung des Weinabsatzes,

des Fremdenverkehrs, der Wassergewinnung und der Raumentwicklung erörtert¹² (Allgemeine Zeitung vom 25.02.1994: Vorerst keine Bohrungen; Die Rheinpfalz vom 25.02.1994: Standort für Sondermülldeponie soll auch sozialverträglich sein. Gestern lebhaftige Aussprache im Mainzer Landtag).

Unter dem Eindruck der von allen Seiten vorgebrachten Kritik¹³ an dem Standortgutachten wurde schließlich im April ein sogenanntes Obergutachten in Auftrag gegeben (Allgemeine Zeitung vom 13.04.1994: Noch kein Entschluß).

Das „Obergutachten“ lag im Dezember 1994 vor (Allgemeine Zeitung vom 03.12.1994: Entwurf zum „Obergutachten“ bald fertig. Prüfbericht zur möglichen Sondermülldeponie in Rheinhessen wird am Dienstag vorgestellt/weiteres Gespräch).

Fallbeispiel: Raumordnungsverfahren für eine Sonderabfallverbrennungsanlage

Kaum war im Juli 1992 die Absicht der rheinland-pfälzischen Landesregierung bekanntgeworden, in Ludwigshafen auf dem Gelände der BASF AG eine Sonderabfallverbrennungsanlage errichten zu lassen, bildeten BUND und Gemeinderäte der CDU und der Grünen eine Bürgerinitiative mit dem Ziel, die Sonderabfallverbrennungsanlage mit „politischen Mitteln vor dem Genehmigungsverfahren zu verhindern“ (Die Rheinpfalz vom 30.09.92: Mit politischen Mitteln gegen Müllverbrennungsanlage). In der anschließenden öffentlichen Diskussion wurde eine extreme Emissions- und Immissionsituation im Ballungsraum Mannheim-Ludwigshafen behauptet und gesundheitliche Gefahren durch Dioxine an die Wand gemalt (Die Rheinpfalz vom 23.09.92: „Burn“

-
- 12 Weinabsatz als Gegenstand einer Umweltverträglichkeitsprüfung dürfte auch bei großzügiger Auslegung nicht dem § 2 UVPG entnommen werden können. Nun wird der Begriff der Sozialverträglichkeit durchaus im Zusammenhang mit der Planung umweltrelevanter Projekte verwendet. Nur geht es dabei nicht darum, „KO-Kriterien“ für die planerischen Grundentscheidungen zu definieren, um auf diese Weise anderen die Lasten auferlegen zu können. Die Sozialverträglichkeitsprüfung wird vielmehr im Zusammenhang mit anderen Mitteln wie Mediation als Instrument der Konfliktminderung bei Planungsprozessen in der Literatur diskutiert; vgl. *Stubenrauch/Ernst*, Sozialverträglichkeitsprüfung und Mediation, UVP-Report 1994, S. 16 ff.
 - 13 Die Kritik gegen das Standortgutachten richtete sich in erster Linie dagegen, daß nicht der Weinbau, wohl aber Tongruben im Westerwald in dem Standortgutachten als Ausschußgrund angesehen worden sind. Daß aufgrund dieses Sachverhaltes eine neue Standortuntersuchung nicht geboten war, liegt auf der Hand. Zwar sind die bei der Standortsuche von den Sachverständigen oder den Behörden eingesetzten Bewertungskriterien durch eine verwirrende Vielfalt gekennzeichnet, da es keine prinzipiellen rechtlichen Vorgaben zu den maßgeblichen Kriterien, die in den üblicherweise drei Bearbeitungsschritten anzuwenden sind, gibt. Anerkannt ist aber, daß der erste Bearbeitungsschritt darin besteht, die räumlich konkret festgelegten Bereiche, die als Standortbereiche für Abfallentsorgungsanlagen grundsätzlich nicht in Betracht kommen, auszuschließen. Hierzu gehören auch solche Bereiche, die landesplanerisch als Vorrangbereiche für bestimmte Nutzungen gesichert sind. Im Gegensatz zu den Weinbauflächen handelt es sich bei den Tongruben um im regionalen Raumordnungsplan ausgewiesene Vorrangbereiche für die Rohstoffgewinnung. In diesen Vorrangbereichen hat die Rohstoffsicherung Vorrang vor anderen Nutzungsansprüchen und darf durch andere Nutzungen nicht ausgeschlossen oder wesentlich beeinträchtigt werden. Eine solche Sicherung fehlt aus gutem Grund für Weinbauflächen, die immerhin Gegenstand von Flächenstilllegungsprogrammen sind.

nicht überrascht. Stellungnahme zu Müllverbrennungsplänen). Von einem „Angriff auf die hier lebende Bevölkerung“ war die Rede (Die Rheinpfalz vom 05.11.92: Grüne warnen vor Folgen weiterer Müllverbrennung. Diskussionsrunde mit dem BASF-Betriebsrat). Nach den Meßergebnissen des Zentralen Immissionsnetzes – ZIMEN – ergab sich für Ludwigshafen keine extreme Belastungssituation. Nach dem ZIMEN-Monatsbericht für Rheinland-Pfalz 4/1994 ergaben sich für die wesentlichen Meßgrößen SO_2 , Staub, NO_2 , NO und CO für den Zeitraum 1. April 1993 bis 30. April 1994 Mittelwerte, die im Bereich der in den übrigen rheinland-pfälzischen Städten gemessenen Mittelwerte oder sogar darunter lagen. Bei einzelnen Meßgrößen, zum Beispiel SO_2 , reichten die gemessenen Werte sogar an diejenigen der Waldmeßstationen heran.

Auch hier beteiligten sich die umliegenden Kommunen und Lokalpolitiker in vorderster Reihe (Die Rheinpfalz vom 26.03.93: „Die Stadt [Mannheim] will keine weitere Müllverbrennungsanlage“; Die Rheinpfalz vom 22.11.93: Mannheim weiter gegen neue Müllverbrennungsanlage; Die Rheinpfalz vom 04.03.93: Mannheim Spitzenkandidatin gegen BASF-Anlage. Initiative „Gegengift“ diskutiert mit Parteien über geplante Sondermüllverbrennung). Die Stadt Mannheim, die aus Gründen der Luftbelastung jede weitere Verbrennungsanlage in Ludwigshafen ablehnte, plante zur selben Zeit die Erweiterung ihrer Müllverbrennungsanlage um einen vierten Ofen mit einer doppelt so hohen Kapazität wie die Anlage in Ludwigshafen. Es braucht nicht weiter ausgeführt zu werden, daß auch hier Bürgerinitiativen und Kommunalpolitiker der angrenzenden Kommunen an einem Strang zogen (Die Rheinpfalz vom 12.01.94: Vierter Ofen: Aufschrei der Bürger? Kritik an Erweiterung von Müllheizkraftwerk Nord wegen Krebsrisiko; Stuttgarter Zeitung vom 12.01.94: Vierter Kessel für Müllöfen umstritten. Grüne halten Belastung in Mannheim für zu hoch – Auch Nachbarstädte erheben Einspruch).

Für die Erstellung der Unterlagen für das Raumordnungsverfahren für die geplante Sonderabfallverbrennungsanlage hatte die Diskussion in der Öffentlichkeit um Luftbelastung und Gesundheitsrisiko unter anderem zur Folge, daß für das Raumordnungsverfahren eine Immissionsprognose erstellt worden ist. Selbst für das Genehmigungsverfahren war nach Nr. 2.6.1.1 der TA Luft die Bestimmung der Kenngrößen für den jeweils emittierten Schadstoff nicht erforderlich, wenn die über Schornsteine abgeleiteten Emissionen die in einer Tabelle festgelegten Massenströme nicht überschritten, soweit sich nicht wegen der besonderen örtlichen Lage und hoher Vorbelastungen etwas anderes ergab. Die Massenströme, die von der Anlage ausgegangen wären, wären durchweg so gering gewesen, daß eine Immissionsprognose nach TA Luft nicht erforderlich gewesen wäre. Angesichts der oben erwähnten Meßdaten des ZIMEN hätte sich auch aus der Vorbelastungssituation nichts anderes ergeben.

Im Verlauf der Unterlagenerstellung wurde vor dem Hintergrund der öffentlichen Diskussion von der Landesplanungsbehörde die Vergrößerung des Untersuchungsrahmens gefordert. Schließlich wurden aufgrund einer Entscheidung des Behördenleiters zu

der Antragskonferenz und zum Erörterungstermin weit außerhalb des Untersuchungsraumes gelegene Gebietskörperschaften zugelassen, weil dort insbesondere die Kommunalvertretungen sich gegen das Vorhaben ausgesprochen hatten.

Folgerungen aus den Fallbeispielen

Gerade bei großtechnischen Anlagen, das heißt Kraftwerken oder Abfallentsorgungsanlagen, findet ein jahrelanger Vorlauf statt, in den die Öffentlichkeit in der unterschiedlichsten Weise eingebunden ist und ihren Einfluß geltend macht. Bei ihnen bestimmt die Öffentlichkeit den Verfahrensgang von den ersten konkreten Überlegungen, eine derartige Anlage zu errichten, bis zur Zulassungsentscheidung auf direkte oder indirekte Weise. Die Öffentlichkeitsbeteiligung erweist sich als entscheidender Verzögerungsgrund. Dies wird allerdings häufig nicht so erkannt, weil sich die Öffentlichkeitsbeteiligung in einer verstärkten Prüfungsdichte niederschlägt, die weniger aus gesetzlichen Vorgaben oder gerichtlicher Kontrollintensität als vielmehr aus Gründen politischer Opportunität resultiert. Die hier dargestellten Beispiele lassen folgendes Schema erkennen:

- Erst wird von der Öffentlichkeit pauschal die besondere Situation des Standortes behauptet
- auf dieser Basis werden dann weitere Untersuchungen gefordert
- Kommunalvertretungen, Politiker und Interessenverbände setzen sich an die Spitze der sich artikulierenden Öffentlichkeit
- den Vorhabenträgern und den Verwaltungsbehörden bleibt schließlich nichts anderes übrig, als weitere zeit- und kostenintensive Untersuchungen zu veranlassen.

Dies alles geschieht, bevor ein Verfahren überhaupt beantragt worden ist.

Die Öffentlichkeitsbeteiligung während des Raumordnungsverfahrens

Das Raumordnungsverfahren ist 1989 im Zuge der Umsetzung der Richtlinie des Rates über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten¹⁴ erstmals bundes(rahmen)rechtlich kodifiziert worden. Vorher gab es schon in einigen Bundesländern ein dem Raumordnungsverfahren in Teilen vergleichbares Verfahren¹⁵. Diese Verfahren waren rein behördenintern und dienten einer landesplanerischen Vorklärung. Gegenstand der Verfahren war die Prüfung, ob ein Vorhaben mit den Zielen der Raumordnung im Einklang stand, sowie eine Abstimmung der verschiedenen Planungen mit- und untereinander. Es handelte sich um ein einfaches, vergleichsweise effizientes Verfahren, in dem frühzeitig Hindernisse für ein Vorhaben aufgezeigt und gegebenenfalls gelöst werden konnten. Detailplanungen und vertiefende Untersuchun-

14 Richtlinie 85/337/EWG vom 27.06.1985.

15 Zum Beispiel § 18 des Landesplanungsgesetzes von Rheinland-Pfalz vom 8. Februar 1977.

gen waren nicht erforderlich und fanden erst im Genehmigungsverfahren statt. Ebenfalls erst im Genehmigungsverfahren konnten individuelle Bedenken und Einwendungen vorgetragen werden.

Das 1989 eingeführte Raumordnungsverfahren enthielt in Umsetzung der UVP-Richtlinie eine Umweltverträglichkeitsprüfung erster Stufe. Wegen der Umweltverträglichkeitsprüfung wurde die Beteiligung der Öffentlichkeit im Raumordnungsverfahren erforderlich.

Schon sehr bald wurde festgestellt, daß aus den nach den früheren landesrechtlichen Regelungen sehr einfachen und effizienten Verfahren ein „kleines Genehmigungsverfahren“ geworden war. Die erste gesetzgeberische Maßnahme, das Rad zurückzudrehen und die Verfahren zu beschleunigen, war das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz¹⁶. Durch dieses Gesetz wurde den Behörden die Durchführung des Raumordnungsverfahrens freigestellt, dieses jedoch zeitlich so befristet, daß ein Raumordnungsverfahren mit Umweltverträglichkeitsprüfung (und Öffentlichkeitsbeteiligung) praktisch nicht durchführbar war. Nach dem heute gültigen Raumordnungsgesetz¹⁷ ist die Umweltverträglichkeitsprüfung und damit die Öffentlichkeitsbeteiligung im Raumordnungsverfahren bundesrechtlich nicht mehr vorgeschrieben¹⁸. Ungeachtet dessen halten einige Länder Raumordnungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung auch weiterhin für „politisch opportun“¹⁹ und haben entsprechende landesrechtliche Regelungen getroffen.

Das hat zur Folge, daß sich in diesen Ländern die Behörden bereits im Raumordnungsverfahren einer breiten öffentlichen Diskussion gegenübersehen und sich mit individuellen Belangen auseinandersetzen müssen. Dabei stehen dort die Landesplanungsbeziehungsweise Raumordnungsbehörden vor dem Problem, daß das Raumordnungsverfahren seinen Charakter als überörtliches und überfachliches Verfahren verliert und zu einem „ersten Genehmigungsverfahren“ mutiert. Die Behörden hätten zwar die Möglichkeit, alle individuellen Belange unberücksichtigt zu lassen. Vor dem Hintergrund von emotional geführten politischen Diskussionen ist dies jedoch kaum möglich.

Das Raumordnungsverfahren ist damit bei Großvorhaben der Sonderabfallentsorgung mit allen „Zeitfallen“ behaftet, die in der Vorplanung und im Genehmigungsverfahren die Verfahrensdauer beeinflussen. Auf die entsprechenden Ausführungen kann daher hier verwiesen werden.

16 Gesetz vom 16.12.1991 (BGBl. I S. 2174).

17 In der Fassung der Bekanntmachung vom 28.04.1993.

18 § 6 a Abs. 7 Raumordnungsgesetz.

19 Vgl. die Nachweise in *Brohm, Beschleunigung der Verwaltungsverfahren*, NVwZ 1991, S. 1025.

Die Öffentlichkeitsbeteiligung während des Genehmigungsverfahrens

Das eigentliche Genehmigungsverfahren für den Bau und Betrieb einer Sonderabfallentsorgungsanlage wird regelmäßig mit dem Eingang des Antrags bei der Genehmigungsbehörde eingeleitet. Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, daß bis zu diesem Moment bereits zeitaufwendige Verfahrensschritte durchgeführt und abgeschlossen wurden. Im Genehmigungsverfahren selbst setzt sich fort, was bereits während der Vorplanung zu beobachten war (zum Beispiel können auch jetzt immer wieder neue Gutachten gefordert werden; die Diskussionen in Gemeinderäten und Kreistagen sowie im Landtag werden immer neu entfacht; die Medien sind weiterhin „am Ball“). Ein Unterschied kann jetzt allerdings festgestellt werden: Diejenigen, die mit allen Mitteln den Bau und Betrieb der Anlage verhindern wollen, sind im Zeitpunkt der Antragstellung „professioneller“ geworden und kämpfen wegen der bereits abgeschlossenen – und nicht in ihrem Sinn verlaufenen – Verfahrensstufen noch engagierter und leidenschaftlicher als vorher.

Die „große Bühne“ für Antragsteller, Genehmigungsbehörde und Einwender stellt das Verwaltungsverfahrensgesetz in § 73 VwVfG (beziehungsweise in Spezialgesetzen) bereit. Das in dieser Vorschrift vorgesehene Anhörungsverfahren wird in der Rechtsliteratur allgemein als Öffentlichkeitsbeteiligung bezeichnet²⁰. Im Mittelpunkt dieses Verfahrensabschnitts steht der Erörterungstermin²¹. Jeder, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden und der fristgerecht Einwendungen erhoben hat, kann während des Erörterungstermins sein Anliegen formulieren, Bedenken vortragen und Einfluß auf die Verwaltungsentscheidung nehmen. Mit dem Erörterungstermin wird angestrebt²²,

- die Einwender möglichst umfassend zu informieren
- die betroffenen öffentlichen und privaten Interessen auszugleichen
- eine tragfähige Grundlage für die Entscheidung zu schaffen und durch die Transparenz des Vorgangs einer überraschenden Entscheidung vorzubeugen
- den Einwendern einen vorverlagerten Rechtsschutz zu gewähren
- die Verwaltungsgerichte zu entlasten und
- die Akzeptanz des Vorhabens zu erhöhen und die Einwender zu befrieden.

Gerade bei Großvorhaben wird Inhalt und Ablauf eines Erörterungstermins von vielen Einwendern als Farce empfunden²³. Auch wird die Ausgestaltung des Verfahrens als

20 Siehe oben Fn. 10.

21 Vgl. auch Kapitel 9, 10 und 14.

22 Ausführlich hierzu *Büllesbach/Diercks*, Vorbereitung und Durchführung eines Erörterungstermins im Rahmen eines abfallrechtlichen Planfeststellungsverfahrens, DVBl. 1991, S. 469 m.w.N.

23 *Württemberg*, NJW 1991, S. 261.

eine wesentliche Ursache für die Proteste gegen Ansiedlungsvorhaben angeführt²⁴. Von den Befragten wird die Offenheit des Entscheidungsprozesses, die Chancengleichheit in der Beeinflussung der Ergebnisse und die Neutralität der Behörden in Zweifel gezogen. Wesentliche Entscheidungen würden in den Vorgesprächen zwischen Behörde und Vorhabenträger getroffen. Der in diesem förmlichen Verwaltungsverfahren vorgesehene Erörterungstermin verkomme zu einem bloßen Ritual und werde ausschließlich strategisch – nämlich zur Vorbereitung späterer gerichtlicher Auseinandersetzungen – genutzt.

Vorbehalte gegen die derzeitige Ausgestaltung eines Erörterungstermins für die Genehmigung von Großverfahren finden sich auch bei Behördenvertretern. So sieht sich die Verwaltung während eines solchen Termins nicht nur Einwendern gegenüber, die ausschließlich ihre Ängste und Befürchtungen formulieren und Antworten auf ihre Fragen haben wollen. Unter den Einwendern befinden sich auch viele Personen, deren Meinungsbildung schon vor dem Termin abgeschlossen ist. Politisch motivierte Einwender wollen während des Termins die Rolle einer Fundamentalopposition übernehmen. Schließlich gibt es auch diejenigen, die an einer sachorientierten Auseinandersetzung nicht interessiert sind und auf persönliche Angriffe auf Antragsteller oder Verwaltungsbeamte abzielen²⁵.

Auch auf diese Einwender muß sich die Verwaltung einstellen. Vor diesem Hintergrund liegt es auf der Hand, daß die Genehmigungsbehörde verschiedene Gesichtspunkte bei der Durchführung und Planung eines Erörterungstermins bedenken muß²⁶. Diese können – aus Sicht der Verwaltung – wie folgt zusammengefaßt werden:

- Rechtliche Gesichtspunkte: Es dürfen keine Verfahrensfehler gemacht werden
- Strategische Gesichtspunkte: Der Erörterungstermin darf von Seiten der Einwender nicht abgebrochen werden
- Gesundheitliche Gesichtspunkte. Der Termin muß „heil“ überstanden werden.

Rechtliche Überlegungen der Verhandlungsleitung

Eine Verhandlungsleitung sieht sich vor und während eines Erörterungstermins unterschiedlichen Interessen und Erwartungen gegenüber.

24 *Wiedemann/Femers/Hennen*, Bürgerbeteiligung bei entsorgungswirtschaftlichen Vorhaben. Analyse und Bewertung von Konflikten und Lösungsstrategien, Jülich 1990, S. 17 ff.

25 Hier liegt übrigens ein Problem, das die Einwenderseite häufig spaltet. Oft haben unmittelbare Nachbarn der Anlage keine Chance, ihr Anliegen ausreichend zu formulieren. Professionelle Einwender oder Umweltverbände nutzen den Termin, um ihre grundsätzlichen oder ideologisch geprägten Überzeugungen medienwirksam vorzutragen. Öffentlich wirksame Befangenheitsanträge, die zu zeitaufwendigen Prüfungen Anlaß geben, können bei den sogenannten „Individual-einwendern“ zu Verärgerungen führen, da zum Beispiel während des extra genommenen Urlaubstages nicht erörtert werden kann.

26 Ausführlich: *Büllesbach/Diercks* (Fn. 22), S. 469; *Ebling* (Fn. 1), S. 163 ff.

Der Genehmigungsbehörde kommt es in erster Linie darauf an, daß sowohl das Verfahren als auch die Verwaltungsentscheidung mit dem geltenden Recht übereinstimmen²⁷. Unser Rechtsschutzsystem bietet Einwendern ausreichende Möglichkeiten, den Bau einer Anlage geraume Zeit zu verzögern oder ihn gar ganz zu verhindern, selbst wenn die Planung mit dem geltenden Recht übereinstimmt²⁸. Weiterhin bieten verfahrensrechtliche Fragen für die Gerichte einen Anlaß, eine Verwaltungsentscheidung aufzuheben, ohne sich mit den eigentlichen – schwierigeren – Sachfragen beschäftigen zu müssen. Es ist deshalb für die Genehmigungsbehörde unabweisbar, sich mit den rechtlichen Fragen sehr intensiv auseinanderzusetzen.

Deshalb wundert es, daß die Unternehmer in einer sorgfältigen und Zeit erfordernenden Verfahrensleitung ein entscheidendes Genehmigungshemmnis sehen. So hat der Deutsche Industrie- und Handelstag bei den Behörden eine „Angst vor Justiz und Öffentlichkeit“ festgestellt²⁹ und aus diesem Verhalten auf eine mangelnde Entscheidungsfreude der Behördenvertreter³⁰ geschlossen. Angesichts dieser deutlichen Worte müssen sich diese Unternehmer allerdings fragen lassen, was ihnen eine „pragmatische Entscheidung“ nützt, wenn sie später wieder von einem Gericht wegen Mängeln im Erörterungstermin aufgehoben wird und das Verfahren neu durchgeführt werden muß.

Industrie und Unternehmen haben allerdings Recht mit ihrer Kritik, daß die Behörden bei einem Großverfahren viele Gutachten einholen, die viel Zeit kosten und aus ihrer Sicht nicht erforderlich sind. An anderer Stelle³¹ wurde jedoch gezeigt, daß diese Gutachten von den Behörden selten eingeholt werden, um das Verfahren gerichtsfest zu machen. Hiermit soll vielmehr einem öffentlichen Druck auf und durch die Politik nachgegeben werden. Manchmal können sich Unternehmen aus Imagegründen diesem Druck auch nicht entziehen. In den seltensten Fällen wird dies allerdings offen eingestanden.

Strategische Gesichtspunkte der Verhandlungsleitung

Verschiedene Einwander sind an einer sachorientierten Lösung nicht interessiert. Verwaltungsbeamte werden während des Erörterungstermins als unverantwortliche Umweltverschmutzer bezeichnet, die auch den Tod von Menschen in Kauf nehmen würden. Psychoterror setzt häufig bei Erörterungsterminen immer dann ein, wenn der Saal gefüllt ist und die Sach- beziehungsweise Rechtsbeistände der Bürgerinitiativen eine

27 Staatsanzeiger Rheinland-Pfalz vom 25.09.1989: „Land will ein korrektes Verfahren – Prozeßrisiko im Genehmigungsverfahren mindern“.

28 Weber, in: Dose/Holznapel/Weber (Fn. 1), S. 142 ff.

29 DIHT-Umweltausschuß 1988, S. 10.

30 Dose, in: Dose/Holznapel/Weber (Fn. 1), S. 100.

31 Siehe oben unter „Folgerungen aus den Fallbeispielen“.

Plattform für die Diskussion auf der Basis einer „aggressiven Sachlichkeit“³² suchen und auch regelmäßig finden.

Angesichts von solch extremen Situationen, bei denen normale Verhaltensregeln nicht praktiziert werden und die mit üblichen Lebensumständen nichts zu tun haben, muß man sich fragen, weshalb sich eine Verhandlungsleitung diesen aussetzt und warum selten angemessene Reaktionen auf Angriffe der Einwender gefunden werden. Verbunden mit dieser Frage ist die Suche nach der richtigen Verhandlungsstrategie.

Folgende, etwas provokante These soll der – gewiß subjektiven und allein aus Sicht der Verwaltung gesehene – Antwort vorangestellt werden: Die Verhandlungsleitung ist ein um ihrer Rechte beschnittener Spielball der Einwender. Sie kann ohne ernsthafte Konsequenzen beleidigt und angegriffen werden. Angemessene Reaktionsmöglichkeiten stehen der Verhandlungsleitung nicht zu. Das führt zu zeitintensiven Verfahrensschritten und „zwingt“ die Behörde zur ausgiebigen Behandlung jeglichen Vorbringens.

Die Begründung dieser These ergibt sich aus folgendem: Die Verhandlungsleitung steht als Träger der Entscheidung allein den Einwendern und auch den Antragstellern gegenüber. Das Verfahren und der Erörterungstermin müssen fair und nach allen Richtungen offen durchgeführt werden. Neutralität ist oberstes Gebot. Die Interessen der Einwender, die Entsorgungssicherheit eines Landes oder die Interessen der Antragsteller sind angemessen zu berücksichtigen.

Anders ist die Situation bei den Einwendern. Die Solidarität und der feste Glaube, gemeinsam für eine gute Sache einzutreten, rechtfertigen auch persönliche, nicht im unmittelbaren Zusammenhang mit der Sache stehende Angriffe gegen die Verhandlungsleitung. Diese ist allerdings aufgrund ihres genannten Auftrags, das Verfahren objektiv, sachbezogen und neutral zu führen, in letzter Konsequenz daran gehindert, ebenfalls deutliche Worte in Richtung der Einwender auszusprechen. Eine andere Strategie wäre auch nicht erfolversprechend. Ein deutliches Wort der Verhandlungsleitung würde – so hat die Erfahrung gezeigt – zu langen Diskussionen über die „unfaire Art und Weise der Verhandlungsleitung“ führen. Das Instrumentarium der Einwenderseite beginnt in einem solchen Fall mit der Forderung nach einer ausreichenden Entschuldigung, geht über Anträge der Befangenheit und endet mit der Drohung, den Saal zu verlassen und den Erörterungstermin abzubrechen.

Gerade letzteres Druckmittel trifft einen Punkt, bei dem die Verhandlungsleitung sehr vorsichtig sein muß. Bei einem Erörterungstermin für eine Sonderabfallentsorgungsanlage liegt ein wesentliches – sich allerdings nicht aus dem Gesetz ergebendes – Ziel der Behörde darin, den Abbruch des Termin zu verhindern. Die Einwender dürfen keine Gelegenheit erhalten, aus dem Termin „auszuziehen“. Welche Konsequenzen eine andere Strategie der Verhandlungsleitung hat, kann an den Erfahrungen des Erörte-

32 So Kommentar in der Rhein-Zeitung vom 25.01.1990 über den Erörterungstermin Kaisersesch; zu der Historie dieses Verfahrens vgl. Kapitel 9.

zungstermins für das AKW Mülheim-Kärlich³³ deutlich gemacht werden. Von einem professionellen Psychologenteam aus München beraten, hatte sich die Verhandlungsleitung dort keinerlei persönliche Angriffe gefallen lassen und bei Störungen sofort den Termin unterbrochen. Diese Strategie hat schließlich unter anderem zu einem „Auszug“ der Einwender und damit zu einem Abbruch des Termins geführt. Die Reaktionen der Medien und der Politik waren eindeutig:

- Eklat bei Anhörung in Mülheim-Kärlich (Rhein-Zeitung vom 29.08.1989)
- Anhörung zu Atomkraftwerk endete mit Eklat (Frankfurter Rundschau vom 29.08.1989)
- Anhörungsverfahren ging mit Boykott zu Ende (Trierischer Volksfreund vom 02.09.1989)
- Beschwerden über die Anhörung (Pfälzischer Merkur vom 04.09.1989)
- SPD-Abgeordneter fordert den Rücktritt des Umweltministers (Die Rheinpfalz vom 04.09.1989)
- FDP für neue Erörterung (Die Rheinpfalz vom 06.09.1989)
- Mainzer Umweltministerium will Vorwürfe gegen Anhörung prüfen (Frankfurter Rundschau vom 08.09.1989)
- Lief Anhörungsverfahren nach der falschen Strategie? Heute im Ausschuß (Rhein-Zeitung vom 07.09.1989)
- Scharping: Skandalöser Umgang mit den Einwendern (Die Rheinpfalz vom 01.09.1989)

Diese Reaktionen zeigen, wie das Verhältnis „Täter/Opfer“ bei einem Abbruch eines Erörterungstermins gesehen wird³⁴. Der Erörterungstermin „AKW Mülheim-Kärlich“ wurde später mit einer neuen Verhandlungsleitung wiederholt (beziehungsweise fortgesetzt). Der Verhandlungsleiter des ersten Termins hat später die Genehmigungsbehörde verlassen und sich beruflich neu orientiert.

Dieses Beispiel soll verdeutlichen, daß für jede Verhandlungsleitung neben rechtlichen auch weitere, teilweise in die berufliche Entwicklung hineinreichende Erwägungen eine Rolle spielen. Die Behördenseite hat – ohne eine Rückendeckung der politisch Verantwortlichen – nahezu keine Chance, persönlichen Angriffen der Einwender mit deutlichen Worten entgegenzutreten, wenn man sich nicht dem Vorwurf unsachlichen Verhaltens und der Drohung, „den Saal zu verlassen“, aussetzen will. Ordnungsmittel

33 Zu der Historie vgl. *Kurz*, Stilllegung und Beseitigung nuklearer Anlagen, Diss. Speyer 1993, S. 58 ff.; 65 ff.

34 Ergänzend soll allerdings angemerkt werden, daß es bei dem Erörterungstermin „Mülheim-Kärlich“ auch Maßnahmen der Verhandlungsleitung gab, die aus Sicht der beratenden Psychologen zwar verständlich, aus Sicht eines objektiven Beobachters aber zumindest diskussionswürdig waren (zum Beispiel Leibesvisitationen bei der Eingangskontrolle, hierzu OVG Rheinland-Pfalz, UPR 1990, 110). Dies ändert allerdings nichts an den hier aufgezeigten grundsätzlichen Erfahrungen.

können deshalb (anders als bei Gericht) regelmäßig nicht wirksam eingesetzt werden. Die Verhandlungsleitung ist schwach und verletzlich. Das häufig bei Erörterungsterminen angeführte Bild vom „Kampf des David gegen Goliath“ kann deshalb auch anders verstanden werden, als es professionelle Einwender während des Termins so gerne vorbringen.

Hinter jeder Entscheidung für den Bau und Betrieb einer Sonderabfallentsorgungsanlage stehen schwierige und häufig kontrovers diskutierte politische Entscheidungen. Der Abbruch eines Erörterungstermins stellt daher ein Politikum von herausragendem Gewicht dar und kann die politische Diskussion über Nutzen und Gefahren einer Sonderabfallentsorgungsanlage neu entfachen. Für die politischen Gegner einer solchen Anlage bedeutet der Abbruch des Termins einen willkommenen Anlaß, durch Diskussionen im politischen Raum (Landtag, Ausschüsse) das Verfahren auf dieser Schiene weiter zu verschleppen.

Diese Konsequenzen muß jeder Verhandlungsleiter vor Augen haben, wenn er einen Erörterungstermin deshalb „platzen“ lassen will, weil er mit sehr deutlichen Worten den persönlichen Angriffen der Einwender entgegentreten möchte. Der Erörterungstermin kann daher nicht mit Zeitdruck, sondern muß mit großer Geduld und äußerster Langmut durchgeführt werden.

Gesundheitliche Gesichtspunkte der Verhandlungsleitung

Die Leitung eines Erörterungstermins für die Genehmigung einer Großanlage der Sonderabfallwirtschaft ist mit physischen und psychischen Belastungen verbunden, die nicht der nachvollziehen kann (oder will), der eine solche Situation noch nicht erlebt hat. So können einzelne Sach- und Rechtsbeistände beispielsweise immer dann, wenn der Saal gefüllt ist, durch demagogisch gefärbte Beiträge eine Bierzeltatmosphäre schaffen. Die Beiträge der Einwender werden bejubelt und beklatscht. Beiträge der Antragsteller, der Sachverständigen und der Behördenvertreter werden gnadenlos ausgepöffelt.

Eine Genehmigungsbehörde, die sich auf diese und vergleichbare Situationen nicht angemessen einstellt, wird besondere Probleme bei der Durchführung des Termins bekommen. Eine intensive und – was in diesem Beitrag besonders herausgestellt werden soll – Zeit beanspruchende Vorbereitung ist erforderlich.

Folgerungen für die zeitliche Gestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung

Ein Erörterungstermin für die Zulassung einer großtechnischen Anlage der Sonderabfallentsorgung wird regelmäßig sehr hart, leidenschaftlich und mitunter auch polemisch geführt. Einzelne Einwender versuchen, das Verfahren mit Hilfe des Erörterungstermins auszuhebeln. Konflikte um Sachprobleme stehen dann nicht immer im Mittelpunkt. Befangenheitsanträge, persönliche Angriffe gegen Antragsteller und Behördenvertreter,

Kritik an den Behörden und an die Gestaltung des Termins bestimmen dann den Termin.

Eine Genehmigungsbehörde muß sich hierauf einstellen. Neben der einen Monat währenden Offenlage und der zweiwöchigen Einwendungsfrist braucht eine Genehmigungsbehörde Zeit, um

- Tausende von Einwendungen zu erfassen,
- die organisatorischen Voraussetzungen zu schaffen,
- sich insbesondere psychisch auf den Erörterungstermin vorzubereiten und
- den häufig mehrwöchigen Erörterungstermin durchzuführen.

Ansätze, wie dieser Teil des Genehmigungsverfahrens wesentlich beschleunigt werden kann, finden sich in der aktuellen Diskussion nicht. Es ist auch nicht ersichtlich, wie der von Industrie und Politik geforderte Beschleunigungseffekt während des hier beschriebenen Verfahrensabschnitts erreicht werden kann.

Ergebnis

Die Öffentlichkeitsbeteiligung ist der zeitintensivste Faktor bei der Zulassung von großtechnischen Anlagen der Sonderabfallentsorgung. Besorgte Bürger, professionelle Einwender, Bürgerinitiativen und betroffene Kommunen bestimmen das Verwaltungshandeln von den ersten Überlegungen über den Standort der Anlage, über die einzelnen Stufen der Zulassung (raumplanerischer Entscheid) bis zur abschließenden Verwaltungsentscheidung (Genehmigung, Planfeststellung oder gegebenenfalls Widerspruchsbescheid). Der mit der Öffentlichkeitsbeteiligung verfolgte Zweck wird bei Großvorhaben grundsätzlich nicht erreicht. Zwar gelingt es meist, die Öffentlichkeit über das Großvorhaben zu informieren und eine tragfähige Grundlage für die Entscheidung zu schaffen. Die Akzeptanz des Vorhabens wird aber selten erhöht und große Teile der Öffentlichkeit fühlen sich kaum befriedet. Es wird immer Bürger geben, die die Anlage aus grundsätzlichen Erwägungen ablehnen werden. Andere werden die Notwendigkeit von Sonderabfallentsorgungsanlagen anerkennen, aber den konkreten Standort in ihrer Nachbarschaft ablehnen. Diese – durchaus nachzuvollziehenden und aus Sicht der Betroffenen verständlichen – Standpunkte können auch durch außerhalb der Genehmigungsbehörde stehende Moderatoren oder mit sachlichen Argumenten nicht aufgebrochen werden³⁵.

35 Vgl. ausführlich hierzu *Bülow*, Fortentwicklung des Verwaltungsverfahrensrechts unter besonderer Berücksichtigung des Planfeststellungsrechts, Diss. Speyer 1995, S. 202 ff.; *Holznapel*, in: Dose/Holznapel/Weber (Fn. 1), S. 151 ff.; eine Typisierung der im Bereich des Umweltschutzes anzutreffenden Verhandlungslösungen findet sich bei: *Breuer*, Verhandlungslösungen aus der Sicht des deutschen Umweltschutzrechts, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Konfliktbewältigungen durch Verhandlungen, Band 1, S. 13, 240 ff.; zu den unterschiedlichen Ansätzen vgl. *Würtenberger*, NJW 1991, 257 ff. (einerseits) und *Hoffmann-Riem*, Konfliktmittler in Verwaltungsverfahren, Heidelberg 1989, S. 37 (andererseits).

Viele Einwander benutzen die Beteiligungsrechte, um das Verfahren zu verzögern und die Grundlage für Verfahrensfehler zu legen. Dieser Strategie kann mit den heutigen Rechtsinstrumentarien nicht begegnet werden. Auch die aktuell diskutierten Instrumente zur Konfliktminderung wie die vorgenannte Mediation, frühzeitige Einbindung der Öffentlichkeit, verbesserte Ausgestaltung des förmlichen Verfahrens und Sozialverträglichkeitsprüfungen werden nicht zu mehr Akzeptanz und damit zu einer Beschleunigung des Verfahrens für ein Großvorhaben führen. Derartige Überlegungen setzen nämlich den Willen zum Konsens voraus. Sie müssen jedoch versagen, wenn es den Beteiligten allein um eine Verhinderung der Anlage überhaupt oder jedenfalls in der Nachbarschaft geht. Dies ist aber gerade die Situation, in der sich die Planung von Abfallentsorgungsanlagen abspielt. Mediation würde bei dieser Ausgangslage lediglich eine weitere Verzögerung bedeuten, ohne daß größere Akzeptanz erreicht werden könnte.

Die Öffentlichkeitsbeteiligung ist notwendig und gesellschaftspolitisch gewünscht. Sie hat in der Vergangenheit dazu geführt, daß Anlagen sorgfältiger geplant und betrieben werden. Will man deshalb die Öffentlichkeit auch in Zukunft im heutigen Rahmen beteiligen, muß man den hierfür erforderlichen erheblichen Zeitaufwand als verfahrensbestimmenden Faktor akzeptieren. Eine deutliche Beschleunigung der Genehmigungsverfahren für großtechnische Anlagen ist deshalb unter Beibehaltung oder gar Erweiterung der heutigen Form der Öffentlichkeitsbeteiligung und unter besonderer Berücksichtigung sachfremder Verfahrensstrategien nicht möglich.

Zum Verständnis eines demokratischen Staates gehört es, die Öffentlichkeit bei umweltrelevanten Großverfahren auf allen Stufen des Verfahrens umfassend zu informieren und zu beteiligen. Das kostet Zeit. Es ist deshalb kein Widerspruch und ändert nichts an der Richtigkeit der Aussage, daß die Öffentlichkeitsbeteiligung bei großtechnischen Anlagen der Sonderabfallentsorgung der wichtigste und verfahrensdauerbestimmendste Faktor ist. Widersprüchlich sind und nicht zum Erfolg führen die Ansätze, die bei der Zulassung von solchen Anlagen den zeitintensivsten Faktor – aus welchen Gründen auch immer – in der aktuellen Beschleunigungsdiskussion ausblenden. Großvorhaben können unter Beibehaltung der heutigen Öffentlichkeitsbeteiligung mit auf die Verwaltung bezogenen Ansätze (zum Beispiel Projektmanager, Sternverfahren, Verfahrensfristen) oder neuen Genehmigungsformen (zum Beispiel Bauartzulassung, Genehmigungs- statt Planfeststellungsverfahren) nicht deutlich beschleunigt werden³⁶. Es ist deshalb erforderlich, vor dem Hintergrund des derzeitigen gesellschaftspolitischen Verständnisses eine entsprechende Dauer von Genehmigungsverfahren zu akzeptieren.

36 Anders zum Beispiel Presseinformation von Bündnis 90/Die Grünen (Rheinland-Pfalz) vom 17.07.1996: „Durch Sternverfahren, Antragskonferenzen und intensive Beratung der Antragsteller können Genehmigungsverfahren auch ohne Einschränkung der BürgerInnenrechte in kürzerer Zeit bearbeitet werden“; kritisch im Hinblick auf den Beschleunigungserfolg dieser bereits heute in der Verwaltung praktizierten Verfahren: *Büllesbach* (Fn. 1), S. 711.

Zur Vermeidung von Mißverständnissen soll folgendes noch angemerkt werden: Der in diesem Beitrag aufgezeigte Standpunkt bezieht sich grundsätzlich nur auf großtechnische Anlagen der Sonderabfallentsorgung. Entsprechendes gilt für Anlagen zur Zwischen- und Endlagerung radioaktiver Abfälle, Anlagen der Gentechnik und für die Genehmigung von Atomkraftwerken. Bei der Genehmigung anderer Anlagen, die für eine Behörde zum „Tagesgeschäft“ gehören und bei denen kein gesteigertes öffentliches Interesse besteht, gibt es andere verfahrensbestimmende Faktoren als die Öffentlichkeitsbeteiligung. Diese Differenzierung ist wichtig, sie wird allerdings selten vorgenommen. Großvorhaben und „Tagesgeschäft“ fordern unterschiedliche Instrumente für die Verfahrensbeschleunigung. So ist zum Beispiel für Großvorhaben die Bestellung eines Projektleiters ein geeignetes und bereits seit langem praktiziertes Instrument. Die Festbeschreibung eines Projektleiters für alle Verfahren ist jedoch nicht nötig und sogar fragwürdig, da für die vielen tausend Verfahren des „Tagesgeschäfts“ nicht genügend Projektleiter zur Verfügung gestellt werden könnten und der jeweilige Referats- oder Dezernatsleiter einer Behörde das Tagesgeschäft im Zweifel besser beherrscht als ein besonders bestellter Projektleiter. Umgekehrt wird bei Großvorhaben die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Beschleunigungsdiskussion ausgeblendet, weil sie bei den Verfahren des Tagesgeschäfts kein wesentliches Problem darstellt. Es wäre deshalb dringend geboten, differenzierende Ansätze zu suchen und entsprechende Lösungen zu finden.