

Tipps und Tricks für die Vorbereitung und Durchführung von
Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung
aus Sicht des Antragstellers

Klaus Füßer

Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Berlin, Leipzig

Meine Motti für Projekte

„Je ausgefuchster die Planung, desto härter (trifft) der Zufall“

„Die meiste Zeit geht dadurch verloren, dass man nicht zu Ende denkt“ (Alfred Herrhausen, 1930-1989, Bankmanager und Vorstandssprecher der Deutschen Bank)

Programm

- I. Vorarbeiten für die Antragstellung: „Warm-up“ mit zuarbeitenden Büros und Behörden, „Pre-Scoping“, Klärung von Raumwiderstandspunkten, Projektrekonfiguration und notwendigen Begleitaktivitäten, Konzeption der Antragsunterlagen
- II. Antragstellung: Erstellung der Antragsunterlagen, Antragstellung und Begleitaktivitäten
- III. Auswertung der Öffentlichkeitsbeteiligung
- IV. Durchführung und Nachbereitung von Erörterungsterminen

I. Vorbereitung und „Warm up“

- (1) Das Genehmigungsverfahren muss unternehmensseitig betreut werden von einem Team mit möglichst folgenden Eigenschaften:
 - a) Personal stabil, jedenfalls auf der Führungsebene
 - b) Teamleitung hat eigene umfassende Handlungsvollmacht oder direkten, schnellen Zugang zu oberster Entscheidungsebene des Vorhabenträgers
 - c) Team hat eigenes KnowHow (Mitglied) über Genese und „Bedürfnisse“ des Vorhabens, auch für die Phase nach Projektrealisierung
 - d) Team ist in die Bearbeitung möglichen Raumwiderstands und der insofern veranlassten Begleitmaßnahmen (politisch wie verfahrensmäßig) selbst eingebunden
 - e) Im Team sind die entscheidungsbefugten und sachkundigen Repräsentanten der wichtigsten zuarbeiteten Gutachter kontinuierlich vertreten
 - f) Team schließt mit Verfahren dieser Art vertraute Berater (nicht notwendigerweise Juristen) ein
 - g) Juristische Beratung des Projekts ab „Stunde 0“

Forts.: I. Vorbereitung und Warm-up

- (2) Die Projektkonfiguration hat von Anfang an schon die notwendige inhaltliche wie verfahrensmäßige Elastizität für Reaktionen auf den zu erwartenden Raumwiderstand und seine jeweiligen Repräsentanten einzuschließen; die Struktur der Verfahrensunterlagen, der für ihre Erstellung notwendigen Vorbereitungsarbeiten und der darauf aufbauenden Zeitplanung muss dem Rechnung tragen
- (3) Bei politisch heiklen Großprojekten ist eine „gespiegelte“ Projektbegleitung auf der Seite der Zulassungsbehörden und der maßgeblichen Planungsträger und der wichtigen Fachbehörden von „Stunde 0“ an sinnvoll
- (4) Dem Scoping sollte zeiträumig ein Pre-Scoping vorausgehen, um mögliche Raumwiderstandspunkte vorab zu identifizieren
- (5) Parallel zur Vorbereitung des eigentlichen Scoping-Termins sollte das Genehmigungsverfahren jedenfalls bei potentiell schwierigen Vorhaben durch eigene Öffentlichkeitsarbeit vorbereitet werden; diese kann
 - a) Ängste/Widerstände abbauen helfen
 - b) Gezielte Akzeptanzarbeit bezogen auf einzelne Betroffenenheiten vorbereiten
 - c) wertvolle Informationen für die abschließende Konfiguration des Projekts liefern.

Forts.: I. Vorbereitung der Antragstellung

- (6) Der Antragsteller sollte darauf hinwirken, dass der Scoping-Termin (§ 2a 9. BImSchV) nicht zu einer inhaltlichen Vorab-Diskussion des Vorhabens verkommt;
- (7) Es empfiehlt sich, im direkten Dialog mit den maßgeblichen Trägern von Raumwiderstandspunkten (Immissionsbetroffene, Naturschutzverbände, konkurrierende und benachbarte Anlagenbetreiber; in der Fachplanung häufig auch: Gebietskörperschaften) parallel zur Antragsvorbereitung über für diese akzeptable Problemlösungen zu sprechen und diese ggf. zum Inhalt der endgültigen Antragstellung zu machen

II. Antragstellung

- (8) Es sollten nicht unnötig schlafende Hunde geweckt werden: Mit Blick auf die Rechtsprechung zu den Mindestanforderung für „vollständige“ Antragsunterlagen (vgl. § 10 III 1 BImSchG, § 7 9. BImSchV), die insbesondere im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung zur Erfüllung der sog. Anstoßfunktion ausreichen (vgl. § 10 I 9. BImSchV), die durchgängig geltende materielle Einwendungspräklusion (§ 10 III 5 BImSchG) sollte die sachdienliche „Darstellungstiefe“ der erstellten Antragsunterlagen (§ 10 9. BImSchV) der Erwartung folgen, ob, in welcher Breite und Tiefe in der jeweiligen Wirkdimension des Vorhabens mit Einwänden zu rechnen ist. Der Detaillierungsgrad der Darlegungen im Antrag sollte sich - unter Berücksichtigung des jeweiligen Fachrechts – an der Abarbeitung der Anstoßfunktion orientieren, soweit dies von der Zulassungsbehörde akzeptiert wird.
- (9) Besondere Sorgfalt bei der Erstellung der Antragsunterlagen für großtechnische Anlagen verdient auch im Bereich des klassischen Anlagenzulassungsrechts die Darstellung der für die Umweltwirkungen des Vorhabens maßgeblichen Merkmale des Vorhabens und die Koordinierung der jeweils fachübergreifend darauf aufbauenden Fachgutachter.

Forts.: II. Antragstellung

- (10) Besondere Gefahren lauern dann, wenn und soweit es auch um die Abarbeitung der Vorgaben des europäischen Umweltrechts geht, nämlich mit Blick auf den dort besonders strengen Prognosemaßstab und die in diesem Zusammenhang beliebten „worst case-Annahmen“. Insofern sollte besonders auf eine Vermeidung des Dissens mit den jeweils zuständigen Fachbehörden geachtet werden.
- (11) Es ist noch offen, ob und in welchem Umfang auch unter Geltung eines Genehmigungsanspruchs sich jedenfalls private Antragsteller die Auferlegung der mit der Bewältigung von Wissensdefiziten und Prognoserisiken verbundenen Kosten iRd von „höchster Vorsicht“ bieten lassen müssen (Bsp.: Bestands- und Wirkannahmen im besonderen Artenschutzrecht).

III. Auswertung der Öffentlichkeitsbeteiligung

(12) An der Durchführung des – fakultativen - Erörterungstermins (§ 9 VI BImSchG, §§ 14 ff. 9. BImSchV) hat der Antragsteller nicht per se ein Interesse; anders liegt es bei denjenigen, die den Termin zur politischen Selbstinszenierung nutzen wollen oder dazu, für die Rücksichtnahme auf ihre Betroffenheit das Optimum zu erreichen. Die Relevanz für das Verfahrensergebnis ist demgegenüber regelmäßig gering. Unter Auswertung der eingegangenen Stellungnahmen anderer Behörden und Einwendungen aus dem Bereich der Betroffenen sowie der anerkannten Naturschutzvereinigungen kann zumeist recht verlässlich abgeschätzt werden, wie groß die Wahrscheinlichkeit ist, dass der Erörterungstermin zur „Selbstinszenierungsbühne“ verkommt. Aus Sicht des Antragstellers sollte darauf gedrängt werden, das die Genehmigungsbehörde das ihr gesetzlich eingeräumte Ermessen (§ 10 VI BImSchG) strikt zweckgebunden (vgl. §14 I 9. BImSchV) bei der Frage nutzt ob, mit welchem Einwenderkreis und in welcher Art und Weise erörtert wird (vgl. nur § 18 I 2, II 9. BImSchV). Erörterung ist nur dann und insoweit nötig, als es um Unklarheiten in den Einwendungen oder aufgrund der Einwendungen offene Sachfragen geht (vgl. § 16 I Ziff. 4 9. BImSchV).

Forts.: III. Auswertung der Öffentlichkeitsbeteiligung

(13) Der Antragsteller sollte die Möglichkeit der vorab der Genehmigungsbehörde übergebenen schriftlichen Stellungnahme zu den Einwendungen (§ 12 I 2 9. BImSchV) nutzen, um für eine sachbezogene Diskussion des Vorhabens und – wenn und soweit wegen des im Raum stehenden Gebrauchs zu Inszenierungen sinnvoll – den Verzicht auf den Erörterungstermin zu sorgen. Hierzu ist gegenüber der Genehmigungsbehörde eine eingehende Stellungnahme sinnvoll, die die durch die Stellungnahmen der Behörden, anerkannten Naturschutzvereinigungen und Einwender vorgebrachten Einwände so würdigt, dass möglichst erörterungsbedürftige Fragen nicht offen bleiben.

IV. Durchführung und Nachbereitung des EÖT

- (14) Soweit ein Erörterungstermin – ganz gleich, ob bei Gefahr der Selbstinszenierung oder nicht - stattfindet, sollte/n
- a) die Verantwortlichkeiten auf der „Bank des Antragstellers“ geklärt sein, einschließlich eines (oder mehrerer) „Ankerperson(en)“, die auf Seiten des Antragstellers für alle anderen Verfahrensbeteiligten primärer Ansprechpartner sind und den Auftritt der für ihn anwesenden Vertreter und mitgebrachten Sonderfachleute wie Gutachter steuern;
 - b) seitens der jeweiligen Sonderfachleute wie Gutachter erfahrene Vertreter auftreten, am Besten die oben (1)e) genannten Personen;
 - c) die Äußerungen zu auch aus Sicht des Vorhabenträgers schwierigen Einzelfragen zuvor abgestimmt – ggf. sogar durchaus: eingeübt - sein;
 - d) ein ungeordneter und von den Ankerpersonen nicht mehr kontrollierbarer Dialog zwischen Sonderfachleuten/Gutachtern und Einwendern verhindert werden;
 - e) Im Erörterungstermin auftauchende, aus den vorhandenen Stellungnahmen bzw. mit evidenten Ergänzungen nicht beantwortbare Fragen der Nachbereitung des Termins überlassen bleiben.

Forts.: IV. Durchführung und

- (15) Ein Ergebnisprotokoll ist einem Tonbandprotokoll zum Erörterungstermin aus verschiedenen Gründen vorzuziehen.
- (16) Der Erörterungstermin sollte – soweit zu den für die Genehmigungsfähigkeit des Vorhabens, Maßgaben für die Genehmigung oder der Genehmigung beizugebende Nebenbestimmungen maßgeblichen Fragen nicht allein die schon zuvor bekannten Standpunkte ausgetauscht worden sind – durch eine abschließende schriftliche Stellungnahme des Antragstellers nachbereitet werden.
- (17) Bei Verfahren, die ohnehin mit erheblichem öffentlichen Interesse belegt sind und durch die Medien begleitet werden, empfiehlt sich – maßvolle – Pressearbeit, mit der der Antragsteller den Verlauf und die Ergebnisse des jeweiligen Verfahrensschritts sowie seine Erwartungen dazu kommuniziert.