

Kurzzusammenfassung:

Der Erörterungstermin im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren ist im aktuellen rechtlichen Rahmen weder dafür vorgesehen, noch dazu geeignet, für die Konfliktaustragung in der Demokratie zu dienen. Soll er die ihm zugeordnete Beteiligungsfunktion erfüllen, sind begleitende informative und partizipative Formate vor allem für den Antragsteller von Vorteil.

„Welche Rolle spielen Erörterungstermine in Genehmigungsverfahren für die Konfliktaustragung in der Demokratie?“

I. Rolle des Erörterungstermins

Wenn ich das rein staatsrechtlich beantworten sollte und dabei meinen inneren Max Weber einmal zum Schweigen bringe, dann müsste die Antwort klar lauten: Gar keine! Denn das Genehmigungsverfahren ist ein rechtsstaatliches, kein demokratisches. Aufgrund der fehlenden demokratischen Legitimation der Sachbearbeiter müsste eine Behörde daher eigentlich ein Subsumtionsautomat sein: oben werden Gesetze und Sachverhalte reingeschüttet, unten kommen Genehmigungen und Versagungen raus.

Und tatsächlich ist die Genehmigung nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz als gebundene Entscheidungen ausgeprägt – ohne Ermessen der Behörde! Nach diesem Verständnis dürfen partizipative Elemente in Genehmigungsverfahren also eigentlich nur dem Anreichern und Vervollständigen des Sachverhalts dienen. Politische Erwägungen oder übergeordnete Fragestellungen haben dagegen keinen Platz. Und sollten auf den vorgelagerten Ebenen der Gesetzgebung und Planung abgewogen werden.

Der Begriff „Subsumtionsautomat“ ist natürlich eine bewusste Zuspitzung und gibt mitnichten den Streitstand in der juristischen Methodenlehre wieder. Ich hoffe aber durch ihn zu vermitteln, warum ein Erörterungstermin in engen inhaltlichen und formalen Grenzen stattfindet und keine „Lehrerkonferenz“ sein kann.

II. Gegebener Rahmen als Hindernis eines offenen Diskurses

Der Erörterungstermin im Jahr 2020 in Erkner ist eskaliert. Wer diesem beiwohnte konnte gerade an den ersten Tagen erleben, wie eingeeengt sich die Teilnehmenden in diesem Korsett fühlten. Man könnte sogar sagen, dass ein großes Interesse daran bestand, diesen Erörterungstermin für die „demokratische Konfliktaustragung“ zu nutzen. Trotz der aus meiner Sicht liberalen Verhandlungsführung des Versammlungsleiters Dr. Stock musste diese Erwartung aber enttäuscht werden. Ich wage die empirisch nicht belegte These, dass dieser Termin nichts befriedete, sondern - im Gegenteil – bei den Beteiligten auf allen Seiten erheblichen Frust erzeugte.

Dazu trugen auch weitere Besonderheiten des Verfahrens bei:

1. Fehlende Konfliktlösung

Ein Dissens, der im Erörterungstermin auftritt, wird häufig nicht aufgelöst. Denn zum Zeitpunkt des Erörterungstermins kennt die Genehmigungsbehörde die ergehende Entscheidung noch nicht, sie errahnt sie vielleicht. Auf eine Art „Urteilsspruch“ am Ende des Termins warten die Teilnehmenden daher vergebens.

2. Fehlende Wahrnehmung der eigenen Wirksamkeit

Werden im Erörterungstermin zudem Themen identifiziert, die einer Genehmigung entgegenstehen könnten, kann der Antragsteller seinen Antrag modifizieren, um dem betroffenen Belang Rechnung zu tragen. Geht es den Einwendenden daher um eine vollständige Verhinderung des Vorhabens, nehmen sie ihre eigene Wirksamkeit zwangsläufig geringer wahr.

3. Verhandlungsführung wird als parteiisch wahrgenommen

Die Rolle der Genehmigungsbehörde im Erörterungstermin ist komplex: Einerseits stellt sie den „Verhandlungsleiter“, der mit den ihm in der 4. BImSchV übertragenen hoheitlichen Befugnissen den Ablauf der Veranstaltung regelt und die Ordnung sicherstellt. Andererseits soll sie mit den Beteiligten „erörtern, wozu nach herrschender Meinung gehört, dass sie – neben dem Antragsteller - zu den aufgeworfenen Fragen Stellung nimmt. Jedenfalls, soweit sie sich dazu bereits eine Meinung gebildet hat. Dadurch wird sie von den Teilnehmenden nicht mehr als neutraler Moderator wahrgenommen, sondern – im schlimmsten Fall – als Anwalt des Antragstellers.

4. Fehlende anderweitige Möglichkeiten der Konfliktaustragung/Kommunikation

Die damalige Eskalation ist natürlich auch auf folgenden Umstand zurückzuführen: Viele der Teilnehmenden waren mit dem rechtlichen Rahmen und den Grenzen des Erörterungstermins nicht vertraut und hatten dadurch andere – falsche - Erwartung an dessen Ablauf und Ausgang. Insofern dient das erste immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren fast als Blaupause dafür, wie man es nicht macht. Es dürfte als allgemein bekannt gelten, dass es zu diesem Zeitpunkt seitens des Antragstellers keine messbare Öffentlichkeitsarbeit gab. Und damit gab es im Vorfeld der Veranstaltung auch praktisch keine anderen Kommunikationskanäle. Der Erörterungstermin war für die Teilnehmenden die erste Gelegenheit ihre Meinung und ihren Unmut loszuwerden. Ein Erwartungsmanagement fehlte vollständig.

Für die Genehmigungsbehörden ist dies ein doppeltes Ärgernis. Zum einen – das kann ich aus persönlicher Erfahrung berichten – richtet sich das Interesse der Presse damit verstärkt auf die Behörden. Diese sind aber, das ist der zweite Aspekt, in ihrer Rolle gefangen. Sie sind nicht die PR-Abteilung des Unternehmens. Ihre Neutralität verbietet ihnen eine proaktive Kommunikation.

5. Überlagerung durch äußere Kontroversen

Das Unternehmen: TESLA – das Produkt: Elektrofahrzeuge – der CEO: Elon Musk und der Ort der Ansiedlung: im Wasserschutzgebiet; aus all diesen Aspekten erwachsen zusätzliche Kontroversen, die in Ermangelung eines anderen Ventils das Genehmigungsverfahren überlagerten.

6. Hochschwelligkeit der Beteiligung

Nur erwähnen will ich an dieser Stelle, dass die Ressourcen, die den Teilnehmenden bei einem rund 40 Ordner umfassenden Antrag und einem mehrtägigen bzw. mehrwöchigen Erörterungstermin abverlangt werden, extrem prohibitiv wirken und damit auch verhindern, dass alle Teile der Bevölkerung die gleiche Zugangschance haben.

III. Schlussfolgerung

Schon jetzt könnte man zusammenfassen: Das klassische Erörterungsverfahren ist nicht nur nicht dafür vorgesehen, der demokratischen Konfliktaustragung zu dienen, es ist darüber hinaus in seiner aktuellen Form dafür gänzlich ungeeignet. Das gilt umso mehr, wenn die das Verfahren begleitenden Umstände ungünstig gestaltet sind.

Die Erörterungsverfahren zum ersten immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsantrag des Unternehmens TESLA haben erhebliche personelle und finanzielle Ressourcen gebunden. Sie haben die Rechtssicherheit der letztlich ergangenen Genehmigungsentscheidung erhöht, da formelle und inhaltliche Widersprüche aufgeklärt und beseitigt werden konnten. Die Erörterungsverfahren haben das Genehmigungsverfahren insgesamt verlängert, da eine parallele Prüfung des Antrags neben der zeitraubenden Vor- und Nachbereitung praktisch ausgeschlossen war. Um wieviel genau ist aufgrund der TESLA-eigenen Parallelität von Planung und Genehmigungsverfahren schwer zu quantifizieren.

Der Erörterungstermin zum aktuell laufenden zweiten immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsantrag verlief bekanntlich komplett anders. Und das war nicht nur auf das Fehlen der anerkannten Naturschutzverbände zurückzuführen, auch das Interesse in der Bürgerschaft war deutlich geringer.

Parallel haben sich andere „Arenen“ der Konfliktaustragung gebildet: Im Rahmen des Aufstellungsverfahrens zum Bebauungsplan Nr. 60 der Gemeinde Grünheide – der „TESLA-Erweiterung“ wurde eine Bürgerbefragung durchgeführt, die durch verschiedene Interessengruppen zur Information, Diskussion und zum Wahlkampf in der Gemeinde genutzt wurde. Ein Protestcamp auf dem Erweiterungsgelände dient als Wallfahrtsort für Kritiker und politische Schlachtenbummler aus der gesamten Bundesrepublik. Auf dem Rücken der gemeindlichen Bauleitplanung werden – nicht erst jetzt – übergeordnete und teilweise globale Konflikte ausgetragen: um die Form der Mobilitätswende, für Klima- und Ressourcengerechtigkeit, für Tarifbindung und gegen das Patriarchat etc. pp.

Es ist also weiterhin möglich, den Erörterungstermin als funktionierendes partizipatives Element des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens zu verstehen. Freilich muss dabei akzeptiert werden, dass im aktuellen rechtlichen Rahmen nur die untersten Stufen der Beteiligung erklommen werden können. Gleichzeitig sollte ein Erörterungstermin Anlass und Motivation für einen Antragsteller sein, die eigene Kommunikationsstrategie zu hinterfragen und der Bürgerschaft ggf. eigene informative oder partizipative Formate anzubieten.

Sascha Gehm
1. Beigeordneter
Landkreis Oder-Spree
Breitscheidstraße 7
15848 Beeskov
sascha.gehm@l-os.de