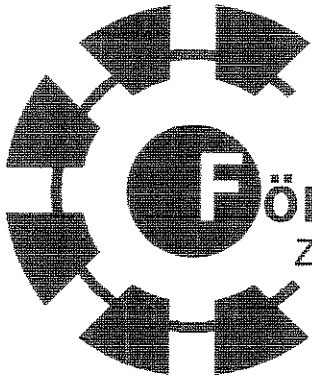




Förderverein Umweltmediation e.V.

Zur Implementierung der Umweltmediation in Deutschland

STUDIENBRIEF

UMWELTMEDIATION

EINE INTERDISZIPLINÄRE EINFÜHRUNG

AUSZUG:

KAPITEL 8

**GESETZLICHE MÖGLICHKEITEN ZUR
EINBINDUNG EINES VERFAHRENS-
MITTLERS IM ÖFFENTLICHEN RECHT**

VON **MARCUS HEHN**

Dieser an einigen Stellen überarbeitete Auszug wurde entnommen aus:
Förderverein Umweltmediation e.V.
Studienbrief Umweltmediation - Eine interdisziplinäre Einführung
Bonn 1999 - ISBN: 3-934494-01-3

mit Beiträgen von

- SABINE RUNKEL
1. **Mediation – ein Weg aus der Sackgasse des Umweltkonflikts**
STEFAN KESSEN & HORST ZILLESEN
 2. **Leitbilder der Mediation**
DIETER KOSTKA
 3. **Umweltmediation im gesellschaftlichen Kontext Deutschlands**
PETRA VOSEBÜRGER & FRANK CLAUS
 4. **Ablauf von Umweltmediationsverfahren**
HANS-JOACHIM FIETKAU
 5. **Psychodynamik und Gestaltung von Mediationsverfahren**
HELMUT WEIDNER
 6. **Internationale Erfahrungen mit Umweltmediation**
BEATE GÜNTHER
 7. **Spezifische Erfahrungen mit Umweltmediation in Deutschland**
MARCUS HEHN
 8. **Gesetzliche Möglichkeiten zum Einsatz eines
Verfahrensmittlers im Öffentlichen Recht**
DIETER KOSTKA
 9. **Erfolg von Umweltmediationsverfahren**

DIETER KOSTKA, HANS-JOACHIM FIETKAU, GERD FUCHS, BEATE GÜNTHER,
MARCUS HEHN, SUSANNE SIEMON, SABINE RUNKEL, HELMUT WEIDNER,
PETRA VOSEBÜRGER
 10. **Fazit und Ausblick**

Weitere Informationen bei:

Förderverein Umweltmediation e.V.
Matthias-Grünwald-Straße 1-3
53175 Bonn
Telefon: (0228) 3 72 99 27
Fax: (0228) 3 72 99 28
email: umweltmediation@ag-recht.de
Internet: www.ag-recht.de/umweltmediation.htm

Ein begrenztes Kontingent ist zum Preis von 20,-- DM erhältlich.

8. Gesetzliche Möglichkeiten zum Einsatz eines Verfahrensmittlers im Öffentlichen Recht

VON MARCUS HEHN

Lernziel:

In diesem Beitrag sollen Sie lernen, an welchen Stellen Umweltmediation innerhalb des herkömmlichen Verwaltungsvorgangs eingesetzt werden kann.

Auch wenn durch Umweltmediation Einigungen in einem Umweltkonflikt erzielt worden sind, bedeutet das noch nicht automatisch, dass dann auch tatsächlich entsprechend verfahren wird und der Konflikt wirklich bewältigt ist. Aufgrund der Besonderheiten des deutschen Rechts- und Verwaltungssystems müssen die Ergebnisse von Umweltmediation in der Regel erst nachträglich in die gesetzlich vorgesehenen Planungs- und Zulassungsverfahren integriert werden.

Notwendigkeit der Einbindung von Mediationsergebnissen in die gesetzlich vorgegebenen Verwaltungsverfahren

In den USA ist die Mediation häufig von vornherein in die gesetzlich vorgesehenen Planungs- und Zulassungsverfahren integriert. Ein Mediator wird dabei direkt in die Suche nach einer Problemlösung zwischen den Beteiligten (Vorhabenträger, Behörden, Umweltverbände, Bürgerinitiativen, Bürger, Stadtplaner et cetera) eingeschaltet. Zunehmend wird die Tätigkeit eines Mediators auch in den verschiedenen Verwaltungsgesetzen niedergelegt. Die Einschaltung eines Mediators ist dabei teilweise vorgeschrieben.

In Deutschland ist dies jedoch nicht so. Umweltmediationsverfahren finden in Deutschland heute meist parallel beziehungsweise im Vorfeld der gesetzlich vorgeschriebenen Planungs- und Zulassungsverfahren von umweltrelevanten Vorhaben statt. Eine gesetzliche Verpflichtung zur Einschaltung eines Mediators gibt es ebenfalls nicht.

Keine Pflicht der Einbindung eines Mediators wie zum Teil in den USA

Die im Verlaufe eines solchen ergänzenden Mediationsprozesses gewonnenen Erkenntnisse müssen daher erst zusätzlich in die Verwaltungsverfahren eingebracht und durch die entsprechenden Entscheidungsträger umgesetzt werden (siehe oben). Dies birgt allerdings immer das Risiko, dass gemeinsam erarbeitete Ergebnisse in den entsprechenden Verwaltungsverfahren nicht oder nicht vollständig beachtet werden. Selbst wenn die zuständigen Verwaltungsbehörden (beziehungsweise die Vertreter der politischen Entscheidungsgremien, für die

Vertragliche Bindung von Verwaltungsbehörden ist in Deutschland problematisch

prinzipiell das Gleiche gilt) an der Mediation teilnehmen, ist ihre vertragliche Bindung an gefundene Ergebnisse aus verwaltungsrechtlichen Gründen nur schwer möglich. Die Zulassungsbehörde darf ihre Entscheidung nicht aus der Hand geben. Wenn am Ende einer Mediation eine Verhandlungsübereinkunft erzielt und in Form eines Vertrags festgeschrieben wird, ist die rechtliche Bindungswirkung nur für die privaten Teilnehmer unproblematisch.

Vor diesem Hintergrund wäre es daher wünschenswert, wenn Umweltmediation unmittelbar in die gesetzlich vorgeschriebenen Verwaltungsverfahren integriert würde. Das ist in Deutschland bereits heute an verschiedenen Stellen möglich. Es bedeutet aber dennoch nicht, dass die in einer Mediation gefundenen Ergebnisse automatisch in die Verwaltungsentscheidung einfließen. Die Letztentscheidungskompetenz der zuständigen Verwaltungsbehörden bleibt im deutschen Rechts- und Verwaltungssystem stets gewahrt.

Umweltmediationsverfahren können die gesetzlich vorgeschriebenen Planungs- und Zulassungsverfahren nicht ersetzen, sondern "nur" ergänzen. Sie stellen somit keine echte *Alternative* (im Sinne eines "entweder ... oder ...") zu den Verwaltungsverfahren dar. Allerdings ist es möglich, Mediation als *methodischen Schritt* in den Ablauf eines Verwaltungsverfahrens einzubauen und Teile des Verwaltungsverfahrens quasi als "*Mediationsverfahren im Verwaltungsverfahren*" durchzuführen. Die Entscheidungskompetenz verbleibt dabei stets bei den zuständigen Behörden, die allerdings dann auch tunlichst an den Mediations-sitzungen teilnehmen sollten.

Chance: Verbesserung der Verwaltungsverfahren durch Mediation

Mediationsverfahren sollen auf diese Weise zu einer Versachlichung – und damit letztlich zu einer qualitativen Verbesserung – der Verwaltungsverfahren führen. Das Öffentliche Recht läßt an vielen Stellen genügend Spielraum für den Einsatz Dritter, die aber nicht notwendigerweise nach der Methode der Mediation vorgehen müssen. Das ist vor allem bei den Verfahrensschritten der Fall, die zur inhaltlichen Vorbereitung einer Entscheidung dienen. Diese und weitere - nach deutschem Recht weitgehend bereits jetzt vorhandene - Möglichkeiten werden im folgenden einzeln vorgestellt:

8.1. Erörterungstermin bei Planfeststellungsverfahren und bei Genehmigungsverfahren nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz

Bei umfangreichen Bauvorhaben wird in der Regel vorher ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt, um die Öffentlichkeit über das Vorhaben selbst zu informieren und die Auswirkungen des Vorhabens genau einschätzen zu können. Gleiches gilt für Genehmigungsverfahren nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG). Dabei ist die Beteiligung der Öffentlichkeit in verschiedenen Phasen des Verwaltungsverfahrens vorgesehen, auf die in diesem Zusammenhang nicht näher eingegangen werden soll.

Der Erörterungstermin im Planfeststellungsverfahren beziehungsweise im Genehmigungsverfahren nach dem BImSchG ist ein guter Ansatzpunkt für den Einsatz von Mediation, soll er doch gemäß § 73 Abs. 6 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) beziehungsweise §§ 14 bis 19 der Neunten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (9. BImSchV) zur Erörterung der Einwendungen gegen ein Vorhaben dienen. Er ist das Kernstück der Bürgerbeteiligung und mehr als eine bloße "Anhörung", wie der Begriff "Erörterung" bereits signalisiert.

Erörterungstermin
als Ansatzpunkt für
Mediation

Zweck dieses Erörterungstermins ist es, dass sich die Beteiligten über die gegenseitigen Auffassungen zu einem Vorhaben aussprechen und über bestimmte Aspekte informieren. Jeder soll die Gelegenheit haben, seinen Standpunkt zu begründen und Fragen zu stellen. Auch die Zulassungsbehörde ist gehalten, ihre Informationen über ein Vorhaben an die interessierte Öffentlichkeit weiterzugeben. Für und Wider eines Vorhabens sollen abgewogen werden. Dadurch soll die Entscheidung der Verwaltungsbehörde vorbereitet und ein Ausgleich zwischen den Beteiligten gefördert werden.

Dies ist in der Praxis nicht immer so. Dennoch ist der Erörterungstermin in der Regel der Ort, an dem die Interessen nicht nur in den Akten, sondern auch persönlich aufeinandertreffen. Eine herausragende Stellung kommt dem Leiter des Erörterungstermins zu, der als Verhandlungsleiter nach sachlichen Erwägungen durch den Termin zu führen hat. Es wäre daher auch möglich, dass dieser Verhandlungsleiter nach der Methode der Mediation vorgeht und so eine sachliche Diskussion fördert. Dies würde dem Sinn des Erörterungstermins entsprechen.

Allerdings ist der Leiter des Erörterungstermins nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz nicht geeignet für die Rolle eines allparteilichen Mediators, weil er in der Regel Mitarbeiter der Behörde ist. Denn wie wir uns erinnern, ist gerade die Allparteilichkeit des Mediators unbedingte Voraussetzung für das Gelingen von Mediation! Der Verfahrensleiter mag noch so gut in Sachen Mediation geschult sein, er bleibt dennoch Vertreter der Verwaltungsbehörde, das heißt eines unmit-

Der Leiter eines Erörterungstermins sollte nicht Mediator sein!

telbar Beteiligten. Möglich ist aber die Zuhilfenahme eines Dritten, der dann quasi als Beauftragter aller Beteiligten einen Erörterungstermin bei Anwesenheit der Zulassungsbehörde leitet. Beim Planfeststellungsverfahren sind die Voraussetzungen günstiger: Hier fallen Anhörungsbehörde und Genehmigungsbehörde auseinander, so dass sich das Problem der fehlenden Allparteilichkeit hier nicht stellt.

8.2. Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz: "Scoping-Verfahren"

Einbeziehung Dritter im
„Scoping-Verfahren“

Ähnlich wie bei einem Erörterungstermin kann die Behörde im Rahmen einer Umweltverträglichkeitsprüfung gemäß § 5 Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (UVPG) ein sogenanntes "Scoping-Verfahren" durchführen, um die Planung eines Vorhabens schon frühzeitig mit den beteiligten Behörden, Sachverständigen und Dritten zu erörtern und diese über den Umfang der durchzuführenden Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterrichten. Dies ist wichtig, da bereits in diesem frühen Planungsstadium wesentliche Auswirkungen eines Vorhabens auf die Umwelt und die unmittelbar betroffenen Personen besprochen werden. Vor allem für die Seite des Vorhabensträgers hat dieser Verfahrensschritt insofern eine große Bedeutung, als er Klarheit über das Ausmaß der Umweltverträglichkeitsprüfung und der beizubringenden Unterlagen erhält. Der § 5 UVPG lautet:

§ 5 UVPG: Unterrichtung über den voraussichtlichen Untersuchungsgegenstand

Sobald der Träger des Vorhabens die zuständigen Behörden über das geplante Vorhaben unterrichtet, soll diese 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 erheblichen Fragen erörtern. Hierzu können andere Behörden, Sachverständige und Dritte hinzugezogen werden. Die zuständige Behörde soll den Träger des Vorhabens über den voraussichtlichen Untersuchungsrahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung sowie über Art und Umfang der nach § 6 voraussichtlich beizubringenden Unterlagen unterrichten. Verfügt die zuständige Behörde über Informationen, die für die Beibringung der Unterlagen nach § 6 zweckdienlich sind, soll sie diese Informationen dem Träger des Vorhabens zur Verfügung stellen."

Ein Mediator kann im Rahmen des § 5 UVPG als "Dritter" nach dem Gesetzeswortlaut zum Scoping-Verfahren hinzugezogen werden; grundsätzlich könnte er diesen Verfahrensabschnitt dabei auch leiten. Er könnte dann bei der Erörterung über den Gegenstand der vorzunehmenden Umweltverträglichkeitsprüfung durch den Einsatz der Mediation im Rahmen einer sachlichen Diskussion dazu beitragen, schon frühzeitig Missverständnisse zwischen den Beteiligten auszuräumen.

8.3. Bundesbodenschutzgesetz

Am 1. März 1999 ist das Bundesbodenschutzgesetz (BBodSchG) in Kraft getreten, welches unter anderem umfassende Regelungen zur Sanierung von Altlasten enthält. Der Umgang mit und die Sanierung von Altlasten sind bevorzugte Anwendungsfelder der Umweltmediation, zumindest was die Situation in Deutschland betrifft. Die Verfahrensvorschriften (§§ 11 bis 16 BBodSchG) sehen unter anderem vor, die Nachbarschaft betroffener Grundstücke über geplante Maßnahmen zu informieren und entsprechende Unterlagen zur Einsichtnahme zur Verfügung zu stellen. In manchen Fällen ist die Aufstellung sogenannter "Sanierungspläne" erforderlich.

Bei deren Aufstellung sind die Betroffenen frühzeitig darüber zu informieren (§ 13 Abs. 3). Dritte können in die Ausführung des Plans einbezogen werden (§ 13 Abs. 4 BBodSchG). In diesen Fällen lassen die gesetzlichen Regelungen genügend Raum, um einvernehmliche Sanierungsverhandlungen zwischen allen Betroffenen durchzuführen. Dabei kann auch die Mediation zur Förderung einer sachlichen Diskussion und interessenorientierter Ergebnisse eingesetzt werden.

Nachfolgend der Wortlaut der betreffenden Paragraphen:

§ 12 BBodSchG: Information der Betroffenen

"Die nach § 9 Abs. 2 Satz 1 zur Untersuchung der Altlast und die nach § 4 Abs. 3, 5 und 6 zur Sanierung der Altlast Verpflichteten haben die Eigentümer der betroffenen Grundstücke, die sonstigen betroffenen Nutzungsberechtigten und die betroffene Nachbarschaft (Betroffenen) von der bevorstehenden Durchführung der geplanten Maßnahmen zu informieren. Die zur Beurteilung der Maßnahmen wesentlichen vorhandenen Unterlagen sind zur Einsichtnahme zur Verfügung zu stellen. Enthalten Unterlagen Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse, muss ihr Inhalt, soweit es ohne Preisgabe des Geheimnisses geschehen kann, so ausführlich dargestellt sein, dass es den Betroffenen möglich ist, die Auswirkungen der Maßnahmen auf ihre Belange zu beurteilen."

§ 13 BBodSchG: Sanierungsuntersuchungen und Sanierungsplanung

"(1) Bei Altlasten, bei denen wegen der Verschiedenartigkeit der nach § 4 erforderlichen Maßnahmen ein abgestimmtes Vorgehen notwendig ist oder von denen auf Grund von Art, Ausbreitung oder Menge der Schadstoffe in besonderem Maße schädliche Bodenveränderungen oder sonstige Gefahren für den einzelnen oder die Allgemeinheit ausgehen, soll die zuständige Behörde von einem nach § 4 Abs. 3, 5 oder 6 zur Sanierung Verpflichteten die notwendigen Untersuchungen zur

Entscheidung über Art und Umfang der erforderlichen Maßnahmen (Sanierungsuntersuchungen) sowie die Vorlage eines Sanierungsplans verlangen, der insbesondere

1. eine Zusammenfassung der Gefährdungsabschätzung und der Sanierungsuntersuchungen,
 2. Angaben über die bisherige und künftige Nutzung der zu sanierenden Grundstücke,
 3. die Darstellung des Sanierungsziels und die hierzu erforderlichen Dekontaminations-, Sicherungs-, Schutz-, Beschränkungs- und Eigenkontrollmaßnahmen sowie die zeitliche Durchführung dieser Maßnahmen enthält. Die Bundesregierung wird ermächtigt, nach Anhörung der beteiligten Kreise (§ 20) durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Vorschriften über die Anforderungen an Sanierungsuntersuchungen sowie den Inhalt von Sanierungsplänen zu erlassen.
- (2) Die zuständige Behörde kann verlangen, dass die Sanierungsuntersuchungen sowie der Sanierungsplan von einem Sachverständigen nach § 18 erstellt werden.
 - (3) Wer nach Absatz 1 einen Sanierungsplan vorzulegen hat, hat die nach § 12 Betroffenen frühzeitig, in geeigneter Weise und unaufgefordert über die geplanten Maßnahmen zu informieren. § 12 Satz 2 und 3 gilt entsprechend.
 - (4) Mit dem Sanierungsplan kann der Entwurf eines Sanierungsvertrages über die Ausführung des Plans vorgelegt werden, der die Einbeziehung Dritter vorsehen kann.
 - (5) Soweit entnommenes Bodenmaterial im Bereich der von der Altlastensanierung betroffenen Fläche wieder eingebracht werden soll, gilt § 27 Abs. 1 Satz 1 des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes nicht, wenn durch einen für verbindlich erklärten Sanierungsplan oder eine Anordnung zur Durchsetzung der Pflichten nach § 4 sichergestellt wird, dass das Wohl der Allgemeinheit nicht beeinträchtigt wird.
 - (6) Die zuständige Behörde kann den Plan, auch unter Abänderungen oder mit Nebenbestimmungen, für verbindlich erklären. Ein für verbindlich erklärter Plan schließt andere die Sanierung betreffende behördliche Entscheidungen mit Ausnahme von Zulassungsentscheidungen für Vorhaben, die nach § 3 in Verbindung mit der Anlage zu § 3 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung oder kraft Landesrechts einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen, mit ein, soweit sie im Einvernehmen mit der jeweils zuständigen Behörde erlassen und in dem für verbindlich erklärten Plan die miteingeschlossenen Entscheidungen aufgeführt werden."

8.4. Baugesetzbuch

Der Gesetzgeber hat mit der Einführung des § 4b Baugesetzbuch (BauGB) im Jahre 1996 erstmals im Rahmen der Bauleitplanung die gesetzlich normierte Möglichkeit für Gemeinden eröffnet, einem Dritten die Verfahrensschritte zur Beteiligung der Bürger, benachbarten Gemeinden und Träger öffentlicher Belange zu übertragen.

Einzelne Schritte im Rahmen der Bauleitplanung können jetzt auch ausdrücklich Dritten übertragen werden

Allerdings wurde diese Möglichkeit auch vorher schon praktiziert. Einige Gemeinden haben neutrale Dritte zur Vereinfachung ihrer Planungstätigkeit herangezogen. Dies war bereits im Rahmen der früheren gesetzlichen Lage möglich, nur nicht ausdrücklich gesetzlich normiert. Insofern handelt es sich bei der erfolgten Einfügung des § 4b BauGB um eine Klarstellung des Gesetzgebers.

Die gesetzliche Normierung sieht die Einbindung eines Dritten nunmehr also ausdrücklich vor. Dies soll nach dem Gesetzestext insbesondere - aber nicht ausschließlich - zur Beschleunigung des Verfahrens dienen, insofern ist der Gesetzeswortlaut ein wenig unvollständig. Die interessengeleitete, kooperative Konfliktlösung zwischen den Beteiligten unter Hinzuziehung eines allparteilichen Dritten steht im Vordergrund dieser Regelung. Die Vorschrift richtet sich vor allem auf die Durchführung von Erörterungstermin (§ 3 BauGB), Anhörungstermin (§ 4 BauGB) beziehungsweise Konsultationen im Sinne des § 4a Abs. 2 BauGB. Andere Aufgaben der zuständigen Gemeinden (zum Beispiel die abschließende Abwägung im Rahmen der Bauleitplanung) können nicht übertragen werden. Die Entscheidungsbefugnis verbleibt aber in jedem Fall bei dem Entscheidungsträger selbst, also der zuständigen Gemeinde.

Ziel des § 4b BauGB soll es sein, die Verfahren durch den Einsatz eines Dritten bei der Aufstellung der Bauleitpläne zu optimieren. Die Qualität der Planungen soll dadurch verbessert und letztendlich die Zufriedenheit der Beteiligten mit den gefundenen Ergebnissen gefördert werden. Es besteht Einigkeit darüber, dass insbesondere die Mediation als Instrument herangezogen werden kann und soll, wenngleich der Begriff selbst im Wortlaut der Vorschrift nicht vorkommt. Die Bestellung des Dritten wird von der zuständigen Gemeinde vorgenommen.

§ 4b BauGB hat somit eine Art Signalwirkung, da der Gesetzgeber die Gemeinden auf den verstärkten Einsatz der Möglichkeit der Einbindung eines Dritten hinweisen will. Nach Auskunft des Deutschen Städtetages indes sind bis heute noch keine Auswirkungen dieser Vorschrift auf die praktische Planungstätigkeit der Gemeinden spürbar. Die Zukunft wird hier zeigen, ob der vom Gesetzgeber beabsichtigte Zweck erreicht werden kann.

Nachfolgend der Wortlaut der betreffenden Paragraphen:

§ 3 BauGB: Beteiligung der Bürger

- *(1) Die Bürger sind möglichst frühzeitig über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, sich wesentlich unterscheidende Lösungen, die für die Neugestaltung oder Entwicklung eines Gebiets in Betracht kommen, und die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung öffentlich zu unterrichten; ihnen ist Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben. Von der Unterrichtung und Erörterung kann abgesehen werden, wenn
1. ein Bebauungsplan aufgestellt oder aufgehoben wird und sich dies auf das Plangebiet und die Nachbargebiete nicht oder nur unwesentlich auswirkt oder
 2. die Unterrichtung und Erörterung bereits zuvor auf anderer Grundlage erfolgt sind.
 3. An die Unterrichtung und Erörterung schließt sich das Verfahren nach Absatz 2 auch an, wenn die Erörterung zu einer Änderung der Planung führt.
- (2) Die Entwürfe der Bauleitpläne sind mit dem Erläuterungsbericht oder der Begründung auf die Dauer eines Monats öffentlich auszulegen. Ort und Dauer der Auslegung sind mindestens eine Woche vorher ortsüblich bekanntzumachen mit dem Hinweis darauf, dass Anregungen während der Auslegungsfrist vorgebracht werden können. Die nach § 4 Abs. 1 Beteiligten sollen von der Auslegung benachrichtigt werden. Die fristgemäß vorgebrachten Anregungen sind zu prüfen; das Ergebnis ist mitzuteilen. Haben mehr als fünfzig Personen Anregungen mit im wesentlichen gleichem Inhalt vorgebracht, kann die Mitteilung des Ergebnisses der Prüfung dadurch ersetzt werden, dass diesen Personen die Einsicht in das Ergebnis ermöglicht wird; die Stelle, bei der das Ergebnis der Prüfung während der Dienststunden eingesehen werden kann, ist ortsüblich bekanntzumachen. Bei der Vorlage der Bauleitpläne nach § 6 oder § 10 Abs. 2 sind die nicht berücksichtigten Anregungen mit einer Stellungnahme der Gemeinde beizufügen.
- (3) Wird der Entwurf des Bauleitplans nach der Auslegung geändert oder ergänzt, ist er erneut nach Absatz 2 auszulegen; bei der erneuten Auslegung kann bestimmt werden, dass Anregungen nur zu den geänderten oder ergänzten Teilen vorgebracht werden können. Die Dauer der Auslegung kann bis auf zwei Wochen verkürzt werden. Werden durch die Änderung oder Ergänzung des Entwurfs eines Bauleitplans die Grundzüge der Planung nicht berührt, kann das vereinfachte Verfahren nach § 13 Nr. 2 entsprechend angewendet werden."

§ 4 BauGB: Beteiligung der Träger öffentlicher Belange

- "(1) Die Gemeinde holt die Stellungnahmen der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich durch die Planung berührt wird, möglichst frühzeitig ein. Die Beteiligung kann gleichzeitig mit dem Verfahren nach § 3 Abs. 2 durchgeführt werden.
- (2) Die Träger öffentlicher Belange haben ihre Stellungnahmen nach Absatz 1 innerhalb eines Monats abzugeben; die Gemeinde soll diese Frist bei Vorliegen eines wichtigen Grundes angemessen verlängern. In den Stellungnahmen sollen sich die Träger öffentlicher Belange auf ihren Aufgabenbereich beschränken; sie haben auch Aufschluss über von ihnen beabsichtigte oder bereits eingeleitete Planungen und sonstige Maßnahmen sowie deren zeitliche Abwicklung zu geben, die für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung des Gebiets bedeutsam sein können.
- (3) Die Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange sind in der Abwägung nach § 1 Abs. 6 zu berücksichtigen. Belange, die von den Trägern öffentlicher Belange nicht innerhalb der Frist des Absatzes 2 Satz 1 vorgetragen wurden, werden in der Abwägung nicht berücksichtigt, es sei denn, die verspätet vorgebrachten Belange sind der Gemeinde bekannt oder hätten ihr bekannt sein müssen oder sind für die Rechtmäßigkeit der Abwägung von Bedeutung.
- (4) Wird der Entwurf des Bauleitplans nachträglich geändert oder ergänzt und wird dadurch der Aufgabenbereich eines Trägers öffentlicher Belange erstmalig oder stärker als bisher berührt, kann das vereinfachte Verfahren nach § 13 Nr. 3 entsprechend angewendet werden."

§ 4a BauGB: Grenzüberschreitende Unterrichtung der Gemeinden und Träger öffentlicher Belange

- "(1) Bei Bauleitplänen, die erhebliche Auswirkungen auf Nachbarstaaten haben können, sind die Gemeinden und Träger öffentlicher Belange des Nachbarstaates nach den Grundsätzen der Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit zu unterrichten.
- (2) Konsultationen, die auf der Grundlage des Verfahrens nach Absatz 1 erfolgen können, sind nach den Grundsätzen der Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit durchzuführen."

§ 4b BauGB: Einschaltung eines Dritten

"Die Gemeinde kann insbesondere zur Beschleunigung des Bauleitplanverfahrens die Vorbereitung und Durchführung von Verfahrensschritten nach den §§ 3 bis 4a einem Dritten übertragen."

Explizite Erwähnung der Einschaltung eines Dritten in einem eigenen Paragraphen

8.5. Kommissionsentwurf für ein Umweltgesetzbuch

Bedingt durch europarechtliche Vorschriften bemüht sich der Gesetzgeber zur Zeit um die schnelle Verabschiedung eines Umweltgesetzbuches (UGB), das die Vielzahl der umweltrechtlichen Regelungen erstmals in der deutschen Geschichte komplett integrieren soll. Inzwischen liegt hierfür ein Kommissionsentwurf (UGB-KomE) vor. Verfahrensrechtlich bedeutsam ist in dem Entwurf besonders die Zusammenführung aller Arten von Vorhabengenehmigungen in einem einheitlichen Genehmigungsverfahren (nach dem Vorbild des BImSchG-Verfahrens). Schon im Vorläufer des Kommissionsentwurfs, dem Entwurf der unabhängigen Sachverständigenkommission, ist dabei in § 89 eine Regelung enthalten, die die Übertragung einzelner Verfahrensabschnitte bei entsprechenden Genehmigungsverfahren an einen Dritten vorsieht. Der Entwurfstext lautet:

Neuer Paragraph im Entwurf zu Interessenausgleich und unabhängigen Verfahrensmittlern

§ 89 UGB-KomE: Interessenausgleich

- „(1) Im Verfahren, das die Entscheidung vorbereitet, soll auf einen Ausgleich zwischen den beteiligten Interessen hingewirkt und eine einvernehmliche Lösung angestrebt werden.
- (2) Die Genehmigungsbehörde kann die Durchführung einzelner Abschnitte des Verfahrens, insbesondere des Erörterungstermins, einem Verfahrensmittler, einer anderen Behörde oder einer anderen Stelle übertragen.
- (3) Wird ein Verfahrensmittler bestellt, so ist dieser in seiner Tätigkeit unabhängig und an Weisungen nicht gebunden. Bekleidet er ein öffentliches Amt, so darf er keiner Dienststelle angehören, die das Vorhaben beantragt hat oder für die Vorhabengenehmigung des Vorhabens zuständig ist.
- (4) Der Verfahrensmittler bedient sich einer von der Genehmigungsbehörde bestimmten Geschäftsordnung, die in Bezug auf das übertragene Verfahren nur seinen Weisungen unterliegt.
- (5) Wird nach Abs. 2 die Durchführung des Erörterungstermins übertragen, so nimmt die Genehmigungsbehörde am Erörterungstermin teil.
- (6) Soweit das Verfahren nach Abs. 2 übertragen worden ist, hat der Verfahrensmittler, die andere Behörde oder die andere Stelle zum Ergebnis der übertragenen Verfahrensabschnitte eine Stellungnahme abzugeben und diese möglichst innerhalb eines Monats zusammen mit den Antragsunterlagen, den eingegangenen behördlichen Stellungnahmen und Sachverständigengutachten sowie den gegebenenfalls nicht erledigten Einwendungen an die Genehmigungsbehörde weiterzuleiten.“

Nach diesem Entwurf kann nicht nur bei Bauleitplanungen, sondern bei allen umweltrelevanten Planungen ein Verfahrensmittler eingesetzt werden! Das kann, muss aber kein Mediator sein.

Zwar ist es nicht realistisch, dass bei allen – vor allem bei größeren – Planungsvorhaben stets einvernehmliche Lösungen durch die Hinzuziehung eines Mediators erreicht werden können (vergleiche auch den Beitrag von KOSTKA, Kapitel 9.). In manchen Fällen wird sich die Zulassungsbehörde erst gar nicht um die Einschaltung eines Verfahrensmittlers bemühen. Das heißt aber nicht, dass sich die zuständigen Behörden nicht um einen inhaltlichen Ausgleich der beteiligten Interessen zu kümmern haben. Diese materiell-rechtlichen Regelungen (etwa das Gebot der Rücksichtnahme oder das Verbot gesundheitsgefährdender Handlungen) müssen auch im herkömmlichen Verwaltungsverfahren – also ohne Hinzuziehung eines Verfahrensmittlers – stets und unabhängig von der konkreten Ausgestaltung des Verfahrens im jeweiligen Einzelfall beachtet werden.

Es bleibt abzuwarten, ob der Entwurf die Mühlen des Gesetzgebungsverfahrens übersteht. Ein weiterer Ausbau solcher Vorschriften im künftigen Umweltgesetzbuch, die den Einsatz der Mediation fördern, wäre jedenfalls wünschenswert. Sollte dies der Fall sein, so hätte die Einführung dieser Vorschrift ähnliche Signalwirkung wie die bereits erläuterte Norm des § 4b BauGB.

8.6. Zusammenfassung und Übungsfragen

Umweltmediationsverfahren finden in Deutschland meist im Vorfeld beziehungsweise parallel zu den gesetzlich vorgeschriebenen Verwaltungsverfahren statt. Sie können insbesondere in den Verfahrensabschnitten eingesetzt werden, in denen die Entscheidung einer Behörde oder Gemeinde vorbereitet wird. Insofern stellen sie eine Ergänzung der herkömmlichen Planungs- und Zulassungsverfahren dar. Allerdings ist die Verbindlichkeit der ausgehandelten Ergebnisse für Verwaltung und Politik nicht gegeben. Hier muss man vielmehr auf faktische Bindungswirkungen und Selbstbindung der Beteiligten vertrauen.

Mediatoren können aber auch innerhalb eines Verwaltungsverfahrens eingesetzt werden. Beispiele dafür sind die gesetzlichen Spielräume bei Erörterungsterminen, Scoping-Verfahren oder bei der Erarbeitung von Sanierungsplänen im Zusammenhang mit Altlasten. In diesen Fällen leiten die Mediatoren mit Zustimmung der anderen Beteiligten bestimmte Verfahrensschritte, insbesondere im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung. Dabei ist die zuständige Behörde anwesend; bei ihr verbleibt die Entscheidungskompetenz.

Übungsfragen:

- Beschreiben Sie die Möglichkeiten der Einbindung von Umweltmediation in die gesetzlich vorgeschriebenen Planungs- und Zulassungsverfahren!
- Wie werden die Ergebnisse von Umweltmediationsverfahren in die entsprechenden Planungs- und Zulassungsverfahren übernommen?
- Sind die Ergebnisse eines Umweltmediationsverfahrens in der Regel für die Entscheidungsträger verbindlich?

Literaturhinweise

HOLZNAGEL, BERND, Mediation im Verwaltungsrecht. In: BREIDENBACH, STEPHAN & HENSSLER, MARTIN, Mediation für Juristen. Köln, 1997, 147-160.

RAMSAUER, ULRICH, Mediation im Umweltrecht. In: BREIDENBACH, STEPHAN & HENSSLER, MARTIN, Mediation für Juristen. Köln, 1997, 161-169.

SCHRADER, CHRISTIAN, Mediation im Umweltgesetzbuch. KON:SENS – Zeitschrift für Mediation, 2, 1999, 155-160.

SÜNDERHAUF, HILDEGUND, Mediation bei der außergerichtlichen Lösung von Umweltkonflikten in Deutschland. Berlin, 1997.

TRIEB, WOLFGANG, Konsens und Verwaltungsverfahren. Bochum, 1997.

TROJA, MARKUS, Zulassungsverfahren, Beschleunigung, Mediation. ZfU, 1997, 317-342.

