Gemeinwohl auf der Kippe?

Private versus öffentliche Interessen: Warum ein Ausgleich so schwierig ist und welche Schritte ihn ermöglichen

Fragen rund um das Gemeinwohl stellen sich die Menschen in demokratischen Gesellschaften seit jeher. Entscheidungen zum Wohle aller werden als Inbegriff demokratischer Aushandlungsprozesse verstanden. In unserer Gegenwart scheint jedoch ein großes Unbehagen darüber zu herrschen, ob Politik und Verwaltung sich noch hiervon leiten lassen. Ist der Zweifel berechtigt? Und wenn ja: Wie kann ein gerechter Ausgleich zwischen unterschiedlichen Interessen gelingen?

Friedbert Striewe und Gernot Barth

In einer früheren Ausgabe der Mediation haben wir uns schon einmal mit dem Gemeinwohl und der Frage, was sich dahinter verbirgt, beschäftigt (Striewe 2024). Diesmal wollen wir die Mechanismen genauer betrachten, die der Verwaltungspraxis zugrunde liegen. Verschiedene Entwicklungen in Politik und Verwaltung der vergangenen Jahre haben bei manch einem vielleicht den Eindruck aufkommen lassen, dass in der deutschen Verwaltungspraxis die Individualinteressen der Bürger oder vehement artikulierte Gruppeninteressen einen unverhältnismäßigen Vorrang vor Gemeinwohlwerten genießen. Der nicht mehr zu übersehende, aufgelaufene Reformstau im Land mag dafür ein verlässliches Indiz sein. Daher stellt sich die Frage nach der Rechtslage und ihrer Entwicklung ebenso wie die Frage nach der Gewichtung von Einzel- und Gruppeninteressen und den verschiedensten Gemeingütern nach den normativen Prioritäten, Art und Weise des erreichten Einvernehmens und der Umstände, die für ein Scheitern oder die Verzögerung des Einvernehmens sorgen.

In Teilbereichen bleiben viel zu oft eine gesellschaftliche Starrheit, ein Beharren auf dem Status quo und eine Aversion gegen Veränderungen in weiten Teilen der Bevölkerung unverkennbar. Um den Gründen auf die Spur zu kommen, lohnt sich ein differenzierter Blick auf die Umsetzungsprozesse.

Verwaltungs-, insbesondere Planungsverfahren beruhen in den meisten Fällen auf einem Kompromiss und dem Interessenausgleich. Das ist selbst in gerichtlichen Verfahren zur Überprüfung der getroffenen Entscheidungen nicht anders. Im internationalen Vergleich dauern die zugrunde liegenden Prozesse viel zu lange, um die Erneuerungsziele des Gesetzgebers zeitnah umzusetzen. Was macht es so schwierig, kurzfristig zu einem Kompromiss und zu akzeptierten Lösungen zu finden?

„Verrechtlichung“ der Verfahren

Wir leben in einem Rechtsstaat. Dieser ist zwangsläufig tatbestandsgebunden und detailversessen. Daher sind alle Verfahren, an denen öffentliche Aufgabenträger beteiligt sind, grundsätzlich gesetzesgebunden. Das gilt sowohl für die verfahrensmäßige Ausgestaltung wie für den materiellen Inhalt. Die Verwaltungs- und Planungsverfahren sind durch Beteiligungsrechte, Anhörungspflichten (rechtliches Gehör) und den Grundsatz der Amtsermittlung gekennzeichnet.

Amtsermittlung und das „richtige“ Ergebnis

In Verfahren, die von Behörden betrieben, gestaltet und gesteuert werden, gilt in aller Regel – wie auch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren – der Grundsatz der Amtsermittlung. Inhaltlich streben wir nicht etwa das Einvernehmen aller Beteiligten oder einer qualifizierten Mehrheit der Beteiligten an, sondern das „richtige“ Ergebnis. Das ist aber oftmals nur scheinbar gegeben. Denn bei den in Verwaltungsverfahren und insbesondere in Planungsverfahren getroffenen Ermessensentscheidungen

Bildquelle: stock.adobe.com/rdnzl

Schon gewusst?

Professionalisierung, Infrastruktur und mehr: Welche Hürden Gemeinwohlbestrebungen auf dem Land überwinden müssen

Rein definitorisch gelten rund 70 Prozent des deutschen Staatsgebietes als ländlicher Raum – der Anteil der hier lebenden Gesamtbevölkerung beläuft sich allerdings nur auf etwa 30 Prozent. Die damit einhergehende Vernachlässigung seitens der Politik zeigt sich unter anderem anhand eines erhöhten Bedarfs an Engagement für das Gemeinwohl. Akteure sehen hier vor allem die Bereiche Daseinsvorsorge, Bereitstellung sozialer Dienste und Einrichtungen sowie Bildung und Wertevermittlung im Mittelpunkt. Problematisch dabei ist, dass Vereine und Co. im ländlichen Raum in der Regel ausschließlich von Ehrenamtlichen getragen werden. Während in Städten immerhin ein Anteil von 35 Prozent der Engagierten durch bezahlte Hauptamtliche unterstützt wird, liegt der Wert im ländlichen Raum bei lediglich 14 Prozent. Auch in Sachen Digitalisierung sind ländliche Gebiete deutlich schlechter aufgestellt: Die Anschlussrate für Internetzugänge mit mindestens 50 Mbit/s beläuft sich hier auf 73 Prozent – in den Städten sind es ganze 97 Prozent. Hier besteht Handlungsbedarf, damit die vor allem online agierenden jugendlichen Engagierten auf dem Land auch in Zukunft sinnvoll in die Gemeinwohlarbeit eingebunden werden können.

Quelle: Vallée, Tim/Lammers, Anne (2022): Gemeinwohl im digitalen Zeitalter. Engagement und Ehrenamt zukunftsfähig gestalten. Online abrufbar unter: https://irights-lab.de/publikationen/gemeinwohl-digital.

handelt es sich zumeist um Wertentscheidungen, die einem unwiderlegbaren naturwissenschaftlichen Richtigkeitsbeweis nicht zugänglich sind und nur auf eine richtige und vollständige Sachverhaltsermittlung und eine korrekte und plausible Einhaltung der rechtlich vorgegebenen Prüfungsschritte überprüft werden können. Zudem gilt es, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren, der seinerseits wiederum ohne Wertentscheidungen nicht auskommt.

Gutachten

Planungsverfahren wie auch gerichtliche Überprüfungsverfahren stellen hohe Anforderungen an die Beteiligten. Das „richtige" Ergebnis braucht eine solide Faktengrundlage. Die verschafft sich die Verfahrensleitung in aller Regel, indem sie Gutachten einholt. Das Erstellen von Gutachten braucht Zeit. Dadurch geraten die Verfahren in temporären Stillstand. Wir bekommen es hier mit einem zeitlichen Problem zu tun.

Sorge vor Aufhebung

Gerade wegen der aus Rechtsstaatsgründen unverzichtbaren Möglichkeit der rechtlichen Überprüfung des Verwaltungshandelns scheint in Deutschland die Sorge, dass ein Gericht später die Entscheidung kritisieren oder gar kassieren könnte, besonders ausgeprägt zu sein. Der Versuch, sich gegen Kritik sorgsam abzusichern, ist einerseits nachvollziehbar, erscheint aber andererseits auch als Kehrseite der Verheißungen des Rechtsstaats. Das führt unmittelbar zu der Frage, ob wir vor dem Hintergrund der immer drängender werdenden Klimaprobleme und des daraus folgenden Handlungsdrucks in der Verwaltung bei der Gesetzesanwendung nicht mehr Weitblick, ja geradezu unternehmerischen Mut bräuchten, unter bewusster Inkaufnahme des Risikos, ob Betroffene klagen könnten und die Entscheidung von einem Gericht aufgehoben würde.

Hinzukommt also der menschliche Faktor: Gutachter und Verfahrensleitung werden von Perfektionismus, dem Streben nach Absicherung ihrer Ergebnisse und der Sorge vor Kritik, gerichtlicher Überprüfung und Aufhebung der Verwaltungsentscheidung geleitet. Oft zwingen einfache Fehler aus Kompetenzgründen zur Aufhebung, statt Korrekturen zu ermöglichen. Hier könnte – was den Rahmen der hiesigen Überlegungen übersteigt und eine Materie für Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozess-Spezialisten darstellt – der Gesetzgeber mit einem Perspektiv- und Paradigmenwechsel für weitere Beschleunigung sorgen.

Partei

Der Zugang zu Planungs- und Gerichtsverfahren ist nicht für jeden an der Sache Interessierten frei. Für die Beteiligung am Verfahren ist eine spezifische rechtliche Betroffenheit erforderlich, um „Partei" eines Verfahrens sein zu können. Oft nimmt schon die Prüfung der Beteiligtenfähigkeit (Unterschriftenlisten) erhebliche Zeit in Anspruch.

Appelle

Gleichwohl können im Rahmen der Amtsermittlungspflichten auch Beiträge von Personen, die formal nicht am Verfahren beteiligt sind, rechtserheblich sein, wenn sie für die Entscheidung objektiv maßgebliche Aspekte ansprechen (Beispiel: ein Bürger aus Dresden äußert sich zu einer Leipziger Satzung). Sie haben dann nur eine Appell-Funktion und eröffnen bei Ignoranz oder Fehlgewichtung zwar nicht den Rechtsweg für den Nichtbeteiligten, nehmen aber möglicherweise Einfluss auf das „richtige" Ergebnis.

Kompensation

Die Erfahrung zeigt, dass Personen, die formal nicht beteiligungsfähig sind, umso stärker versuchen, sich im öffentlichen Raum (Demonstrationen, Social Media) Gehör zu verschaffen, um ihren Anliegen Nachdruck zu verleihen. Die Protagonisten der sich artikulierenden Vereinigungen stehen aufgrund der

Transparenz der Medien oft unter starkem Druck ihrer *Pressure Groups* zur Geltendmachung der Interessen, die sie sich auf ihre Fahnen geschrieben haben. Das schließt zumeist ein auf Kompromiss oder die Herstellung von Einvernehmen über einzelne Schritte gerichtetes Mandat aus – mehr noch: Manche dieser Gruppen verstehen ihre Beteiligung als eine Art des zivilen Widerstands, der von vornherein nicht auf die beste Lösung oder den besten Kompromiss zielt, sondern auf die Verhinderung um jeden Preis. Der juristische Ausschluss von oder der fehlende Zugang zur aktiven Parteistellung vermittelt ein Gefühl des mangelnden Respekts, der Abwertung und Demütigung, das umso mehr zur kompromisslosen Artikulation des eigenen Anliegens motivieren kann. In der Folge nimmt die Empörung zu. Die Positionen werden zunehmend unversöhnlicher, eine negative Eskalationsspirale beginnt sich zu drehen: weniger Zuhören, mehr Wiederholungen des bereits Vorgetragenen, persönliche Angriffe und Herabsetzungen.

Ungleichzeitigkeit

Eines der inhaltlichen Kernprobleme der beteiligten öffentlichen Interessen ist die Ungleichzeitigkeit ihrer Definition. Zu verschiedenen Zeiten sind Gemeingüter aller Art – Naturschutz, Artenschutz, Wasserhaushalt, Land- und Forstwirtschaft, Denkmalschutz, Landesverteidigung, um nur einige zu nennen – formuliert und priorisiert worden. Der Umweltschutz wurde zum Beispiel 1994 als Staatsziel in das Grundgesetz aufgenommen, 2002 der Tierschutz. Andere Gemeinwohlgüter finden sich in speziellen Gesetzen wieder. Als neuere Erscheinung kollidiert der Ausbau der erneuerbaren Energie mit teils schon seit Jahrzehnten bestehenden „Schutz- und Bewahrungsinteressen". Die diesbezüglichen Fachgesetze zielen auf den Erhalt des Status quo ihrer Schutzgüter, während der Erneuerbaren-Ausbau auf eine Veränderung ausgerichtet ist und so in den Bereich der anderen Schutzgüter hineinwirkt.

Monetarisierung

Die Vielschichtigkeit und Verschiedenheit konkurrierender Interessen und Güter verhindert oder erschwert einen messgenauen Vergleich und eine Abwägung. Der bislang gewählte Weg über eine Monetarisierung, also eine Umrechnung in einen Geldbetrag als Äquivalent, scheitert regelmäßig. Nicht zuletzt deswegen lautet das Sprichwort *„iudex non calculat"* – der Richter rechnet nicht, er misst nicht, er bewertet und wägt ab.

Beispiele

Wie können auch so unterschiedliche Interessen wie Versorgungssicherheit, Nachhaltigkeit, Autarkie beziehungsweise Unabhängigkeit und Finanzierbarkeit gegen- und miteinander abgewogen und in ein angemessenes Verhältnis gebracht werden? Jedes dieser Interessen ließe sich absolut setzen – die anderen würden dann nur zum Teil zum Zuge kommen können. Doch kann man Defizite ausgleichen oder kompensieren?

Kinder können Spielzeug teilen oder sich abwechseln, aber lässt sich das auch mit der Rodung eines Waldes zugunsten der Ausweisung von Bauland erreichen? Wie ist es bei einem Skigebiet, das neu ausgewiesen werden soll? In privatwirtschaftlicher Hinsicht profitieren primär Hoteliers und der Skiliftbetreiber, gleichzeitig kann der Ausbau aber auch den Tourismus als Einnahmequelle einer Gemeinde oder Region oder die Schaffung von Arbeitsplätzen als öffentliches Interesse fördern. Wie verhält es sich bei einem Funkmast im Naturschutzgebiet, der geeignet ist, ein abgeschnittenes Tal der Ahnungslosen zu erschließen?

Ist Abhilfe möglich?

Die „Politik", das heißt die Bundes- und Landesregierungen sowie die relevanten Parlamentsmehrheiten, hat längst erkannt, dass der fortschreitende Klimawandel und die längst beschlossene, aber durch die Vorgängerregierungen trotz einvernehmlichem Atomausstieg nur halbherzig verfolgte Energiewende beschleunigte Planungsprozesse erfordern – freilich ohne dabei den Rechtsstaat zu schleifen. Denn ein wesentlicher Teil der Unzufriedenheit und der wachsenden Emotionalisierung großer Gruppen von Bürgern und ihrer Repräsentanten hat in Prozessen, die gleichsam nur in Zeitlupe wahrgenommen werden, und der damit einhergehenden Verunsicherung seine Ursache. Hier Abhilfe zu schaffen könnte dazu führen, dass auch andere Verwaltungsprozesse jenseits der Energiewende Chancen auf Beschleunigung erhalten.

Mögliche Maßnahmen

Bundes- wie Landesgesetzgeber haben bereits auf der Grundlage unterschiedlicher Modelle Gesetze erlassen, nach denen die Gemeinden von Einnahmen aus Windkraftanlagen profitieren. Die Beteiligung von Standortkommunen an den Gewinnen aus Windkraftanlagen ist ein wichtiger Schritt hin zu einer gerechten, gesellschaftsverträglichen Umsetzung der

Bildquelle: stock.adobe.com/Dreadlock

Energiewende und wesentlicher Baustein für die Akzeptanz von Windkraftanlagen vor Ort.

Der Bundesgesetzgeber hat mit einer drastischen Rechtsänderung, für die es durchaus Blaupausen in verschiedenen Rechtsbereichen geben sollte, eingegriffen, und zwar nicht in den Prozessablauf, sondern in dessen Inhalt: Er schreibt in § 2 EEG nunmehr für alle Rechtsbereiche und für Behörden und Gerichte verbindlich ein höchstrangiges öffentliches Interesse an den erneuerbaren Energien und damit eine strikte Gewichtungsvorgabe fest („besonders hohes Gewicht"). Mit dieser Vorschrift wurde das überragende öffentliche Interesse am Ausbau der erneuerbaren Energien und ihr Beitrag zur öffentlichen Sicherheit und damit eine Vorrangstellung bei der Abwägung gesetzlich definiert. Es handelt sich nicht um einen bloßen Programmsatz, sondern um eine Wertungsdirektive, die die bestehenden wertungsoffenen Spielräume etwa bei Abwägungs-, Ermessens- und Planungsentscheidungen „vorprägt", aber nicht beseitigt, und alle Behörden und Gerichte bei der Ausfüllung ihrer Wertungsspielräume bindet.

Bei Abwägungsentscheidungen gilt eine Regelvermutung für das Überwiegen der erneuerbaren Energien gegenüber gegenläufigen Interessen in Form eines relativen Gewichtungsvorrangs. Ziel ist im Interesse des Klima- und Umweltschutzes die Transformation zu einer nachhaltigen und treibhausgasneutralen Stromversorgung, die vollständig auf erneuerbaren Energien beruht (§ 1 Abs. 1 EEG 2023). Um dieses Ziel zu erreichen, ist eine massive Beschleunigung des Ausbaus der erneuerbaren Energien erforderlich. Im Rahmen der Abwägung ist nur noch zu prüfen, ob ein (atypischer) Ausnahmefall vorliegt, der ein außerordentlich hohes Gewicht des gegenläufigen Interesses begründet. Das ist moderne Gesetzgebungstechnik. Es bleibt abzuwarten, ob diese normative Weichenstellung im Zuge der verschleppten Energiewende „sehr spät" oder vielleicht „zu spät" erfolgte.

Literatur

Striewe, Friedbert (2024): Gemeinwohl in regulierten Bereichen. Oft bemüht, aber kaum gründlich beleuchtet: das Gemeinwohl. Was hat es damit auf sich? In: Die Mediation, Quartal III/2024, S. 6–8.

Bildquelle: stock.adobe.com/3M

RA Friedbert Striewe

Rechtsanwalt und Wirtschaftsmediator. Mehr als 30 Jahre war Friedbert Striewe Gründungs- und Seniorpartner der Sozietät Striewe und Partner in Leipzig. Er selbst agierte als ausgewiesener Spezialist im Steuerrecht und im Insolvenzrecht. Heute praktiziert er nur noch in ausgewählten Fällen, in denen seine Expertise als erfahrener Krisenbegleiter gebraucht wird.

Prof. Dr. habil. Gernot Barth

Mediator, Trainer BM, Supervisor. Professur für Konfliktmanagement und Mediation an der Steinbeis-Hochschule, Fakultät Business & Economics; Präsident der Deutschen Gesellschaft für Mediation e. V. und Geschäftsführender Vizepräsident des Deutschen Forums für Mediation e. V.; leitet die Akademie für Mediation, Soziales und Recht sowie die IKOME Dr. Barth GmbH & Co. KG.