

# Bürgerbeteiligung im Verfahren und frühe Öffentlichkeitsbeteiligung

Jutta Stender-Vorwachs

1.	Vorbemerkung.....
2.	Verwaltungsverfahrenrecht und frühe Öffentlichkeitsbeteiligung .....
3.	Bürgerbeteiligung im Verfahren .....
4.	Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung.....
5.	Beteiligungsabläufe .....
6.	Verantwortlichkeiten .....
7.	Wirkungen .....
8.	Fazit.....

## 1. Vorbemerkung

Welche Rolle spielt die Beteiligung von Bürgern an der Planung und Durchführung von großen Infrastrukturprojekten und Industrieanlagen im Rahmen der repräsentativen Demokratie? Welche Beteiligungsverfahren sind bereits rechtlich geregelt? Welche Verbesserungsmöglichkeiten und konkreten Regelungsoptionen gibt es für eine gute Bürgerbeteiligung?

Diese Fragen beschäftigen zunehmend die Politik<sup>1</sup>, die Wirtschaft<sup>2</sup> und die Wissenschaft<sup>3</sup>. Der Dialog mit dem Bürger wird als zunehmend wichtig, ja unverzichtbar erkannt. Großvorhaben lassen sich heute nur erfolgreich realisieren, wenn eine frühzeitige und kontinuierliche Beteiligung der Öffentlichkeit an den einzelnen Verfahrensschritten gewährleistet wird. Es besteht in dieser Öffentlichkeit ein großer Bedarf an Information

---

<sup>1</sup> Siehe zum Beispiel das Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung bei der Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, das am 06. November 2012 in Berlin vorgestellt wird.

<sup>2</sup> So etwa den VDI-Zukunftskongress am 16. Oktober 2012 in Frankfurt am Main zum Thema *Infrastruktur für unsere Zukunft – Gesellschaftlich tragfähige Lösungen entwickeln*.

<sup>3</sup> Insbesondere: 69. Deutscher Juristentag, München 2012, Ziekow, Gutachten D, Neue Formen der Bürgerbeteiligung? Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie.

durch den Projektträger, an Mitgestaltungsmöglichkeiten und Einflussnahme auf den Planungsprozess. Über diese Erwartungshaltungen muss in einer offenen Atmosphäre möglichst früh mit den Bürgern verständlich kommuniziert werden. Ihnen sollte schon in einer frühen Phase die bereits bestehenden rechtlichen Beteiligungsmöglichkeiten und -grenzen aufgezeigt und auch die informellen Beteiligungsformen näher gebracht werden. Unter Einbeziehung der Medien müssen die Chancen und Risiken eines Projekts aufgezeigt, mit den Bürgern diskutiert und schließlich dokumentiert werden. Ein solcher transparenter Prozess erhöht Vertrauen und führt zu mehr Akzeptanz eines Großvorhabens.

## 2. Verwaltungsverfahrenrecht und frühe Öffentlichkeitsbeteiligung

Ob zu diesem Zweck ein umfassendes Beteiligungskonzept mit verschiedensten Gesetzesänderungen notwendig ist<sup>4</sup>, erscheint fraglich. Allerdings hat die Politik erkannt, dass jedenfalls eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung in das Verwaltungsverfahrenrecht Eingang finden sollte. Art. 1 des Entwurfs eines Planungsvereinheitlichungsgesetzes<sup>5</sup> sieht die Regelung eines neuen § 25 Abs. 3<sup>6</sup> VwVfG vor. Sie verfolgt das Ziel, ein geplantes privates oder öffentliches Vorhaben, das nicht unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben kann, so frühzeitig bekannt zu machen, dass Einwände und Anregungen aus der Bevölkerung, von Trägern öffentlicher Belange und sonstiger Beteiligter im anschließenden Verwaltungsverfahren noch vor der förmlichen Antrags- oder Planeinreichung berücksichtigt werden können. Dem liegt der Gedanke zugrunde, dass sich Konflikte um die Grundkonzeption von Vorhaben am ehesten in einem Stadium der Planung austragen lassen, in dem ein Vorhaben noch gestaltet werden kann und sich noch keine verhärteten Fronten gebildet haben.<sup>7</sup> Allerdings sieht § 25 Abs. 3 VwVfG-E keine zwingende Verpflichtung zur Beteiligung der Öffentlichkeit vor. Hier verweist die Begründung zum Entwurf auf die Freiwilligkeit eines Zusammenwirkens hin. Allein der Vorhabenträger könne beurteilen, wann eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung einerseits bereits möglich ist und andererseits noch Planungsänderungen zulässt. Zudem ist der Hinweis richtig, dass mit einer verpflichtenden Beteiligung der Bürger in die durch Art. 2 I GG geschützte allgemeine Handlungsfreiheit privater Vorhabenträger eingegriffen würde, die einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung durch überwiegende Allgemeininteressen bedürfte.

---

<sup>4</sup> So Ziekow in seinem Gutachten, Fn. 3.

<sup>5</sup> Gesetzentwurf des Bundesministeriums des Inneren, Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PIVereinHG) vom 09.01.2012.

<sup>6</sup> *Die Behörde wirkt darauf hin, dass der Träger bei der Planung von Vorhaben, die nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben können, die betroffene Öffentlichkeit frühzeitig über die Ziele des Vorhabens, die Mittel, es zu verwirklichen und die voraussichtlichen Auswirkungen des Vorhabens unterrichtet (frühe Öffentlichkeitsbeteiligung). Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung soll möglichst bereits vor Stellung eines Antrags stattfinden. Der betroffenen Öffentlichkeit soll Gelegenheit zur Äußerung und zur Erörterung gegeben werden. Das Ergebnis der vor Antragstellung durchgeführten frühen Öffentlichkeitsbeteiligung soll der Behörde spätestens mit der Antragstellung, im Übrigen unverzüglich mitgeteilt werden. Satz 1 gilt nicht, soweit die betroffene Öffentlichkeit bereits nach anderen Rechtsvorschriften vor der Antragstellung zu beteiligen ist. Beteiligungsrechte nach anderen Rechtsvorschriften bleiben unberührt.*

<sup>7</sup> Begründung des Gesetzentwurfs unter B. Besonderer Teil, Zu Artikel 1, Zu Nummer 4.

Gemäß § 25 Abs. 3 VwVfG-E soll weiterhin die *betroffene* Öffentlichkeit beteiligt werden. Was unter diesem Teilbereich der Öffentlichkeit zu verstehen ist, wird allerdings in der Entwurfsbegründung nicht näher erläutert. Hier wird nur auf eine größere Zahl von möglicherweise Betroffenen Bezug genommen. Der Vorhabenträger wird also die Aufgabe haben, die zu beteiligenden Gruppen zu erfassen. Je nach den Umständen können zu dieser betroffenen Öffentlichkeit neben dem von einem Infrastruktur- oder Industrievorhaben direkt tangierten Bürger etwa eine lokale Bürgerinitiative oder einzelne, an der Einhaltung von Nachhaltigkeitsgesichtspunkten interessierte und diese vertretende Personen zu zählen sein.

Eine umfassende Dokumentationspflicht sieht der Gesetzentwurf zudem nicht vor, wohl aber eine Pflicht zur Unterrichtung der Behörde. Es empfiehlt sich allerdings, alle Schritte der Beteiligung sorgfältig festzuhalten, damit bei langwierigen Verfahren auf die schriftlichen Unterlagen zurückgegriffen werden kann. Akzeptanz ist nur dann zu erreichen, wenn alle Beteiligten – Vorhabenträger, Verwaltung, Medien, beteiligte Bürger – auf das Gesagte oder Vereinbarte zurückgreifen und sich darauf stützen können.

§ 25 Abs. 3 VwVfG-E legt die Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung in die Hände des – öffentlichen oder privaten – Vorhabenträgers. Die Behörde ist verpflichtet, bei diesem auf eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung *hinzuwirken*. Ob eine solche Verfahrensgestaltung, die die Rolle des Projektträgers mit der eines Moderators vermischt, zu einem fairen und transparenten Ablauf des Beteiligungsverfahrens führen kann, ist zu bezweifeln. Die Chance, die ein frühes Dialogforum für die Suche nach Gemeinsamkeiten zwischen unterschiedlichen Interessen bietet, kann ein neutraler Verfahrensmittler<sup>8</sup> viel eher nutzen, da er in keinem Rollenkonflikt steht und daher größere Glaubwürdigkeit gerade gegenüber den Bürgern und Verbänden der Öffentlichkeit repräsentiert. Er könnte darüber hinaus das gesamte Verfahren kommunikativ begleiten und die erarbeiteten Ergebnisse in das förmliche Verfahren einbringen.

### 3. Bürgerbeteiligung im Verfahren

Es fällt in der Diskussion um Beteiligungsverfahren auf, dass bisher kaum eine genaue Unterscheidung zwischen Bürgerbeteiligung und Öffentlichkeitsbeteiligung vorgenommen wird. Während Bürgerbeteiligung einerseits die Mitwirkung von Bürgerinnen und Bürgern an konkreten Planungs- und Zulassungsverfahren und andererseits die Teilnahme an Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden<sup>9</sup> umfasst, ist Öffentlichkeitsbeteiligung nur auf konkrete Verfahren bezogen. Versteht man Öffentlichkeitsbeteiligung wie Ziekow in einem weiten Sinne, so ist sie nicht auf die in individuellen Rechtspositionen betroffene Öffentlichkeit beschränkt, sondern steht *jedermann* zu, also sowohl

---

<sup>8</sup> Dazu: Steinberg, R., Die Bewältigung von Infrastrukturvorhaben durch Verwaltungsverfahren – eine Bilanz, ZUR 2011, 340 (347f.); auch: Teubert, B., Mitarbeiter der Verwaltung als Mediatoren im Verwaltungsverfahren?, 2011, S. 211ff.

<sup>9</sup> Siehe etwa: Stender-Vorwachs, Kommentierung zu Art. 48 (Volksbegehren) und Art. 49 (Volksentscheid) Nds. Verf., in: Epping/Butzer/Gersdorf/ Haltern/Mehde/Waechter (Hrsg.), Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung, 1. Auflage 2012.

Bürgerinnen und Bürgern, als auch juristischen Personen und deren *Vereinigungen, Organisationen und Gruppen* (so Art. 1 Abs. 2 UVP-RL). Dieses weite Verständnis entspricht etwa auch der Bundesratsinitiative des Landes Baden-Württemberg<sup>10</sup>, die eine sogenannte Vorerörterung vor Beginn des Planfeststellungsverfahrens vorsieht und den Vorerörterungstermin der gesamten interessierten Öffentlichkeit öffnet. Die Eignung dieser vorgeschlagenen Regelung ist aufgrund von Erfahrungen aus Mediationsverfahren<sup>11</sup> wegen der unbegrenzten Anzahl von Teilnehmern bezweifelt worden.<sup>12</sup>

Grundsätzlich scheint es sinnvoll, den Kreis der Beteiligten zu erweitern und auch Fragen zu erörtern, die über die genehmigungsrechtlich relevanten Probleme hinausgehen, wie etwa die Sinnhaftigkeit des Vorhabens, Alternativen zu dem Vorhaben, Fragen der Finanzierung und des möglichen Wertverlusts von Immobilien.

Im Übrigen sollten mündliche Termine presseöffentlich gestaltet werden. Die Zulassung von Pressevertretern entspricht dem Prinzip einer weiten Öffentlichkeitsbeteiligung.

In diesem Zusammenhang ist der Begriff des Verfahrens zu klären. Die vorgestellten Entwürfe beziehen sich beispielsweise nur auf Vorhaben, die einer behördlichen Zulassung bedürfen. So soll nach § 25 Abs. 3 VwVfG-E die frühe Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit in allen immissionschutzrechtlichen Zulassungsverfahren und auch in allen Planfeststellungsverfahren vor Einleitung des Verfahrens durchgeführt werden. Entscheidend erscheint insofern der Aspekt der sozialen Akzeptanz von Vorhaben. Hier ist unerheblich, ob das Projekt von einem privaten Investor oder der öffentlichen Hand geplant wird. Bürger und Bürgerinnen erwarten eine echte Teilhabe insbesondere an der Planung und Zulassung von Infrastrukturvorhaben und großen Industrieprojekten. Sie wollen und sollen den Prozess auch aktiv mitgestalten.<sup>13</sup> Diese Tatsache wird mittlerweile auch von Trägern großer Vorhaben erkannt.<sup>14</sup> Eine schwierige Frage ist in diesem Zusammenhang die Wahl des Zeitpunkts für den Beginn der Bürgerbeteiligung. Wann sind *die wesentlichen Entscheidungen, insbesondere solche über die Auswahl zwischen mehreren Verwirklichungsvarianten, noch nicht getroffen worden?*<sup>15</sup> Wann ist ein Vorhaben *in einem Stadium der Planung (...), in dem es noch gestaltet werden kann*

---

<sup>10</sup> Antrag des Landes Baden-Württemberg: Entschließung des Bundesrates – Stärkung der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Großvorhaben, BR-Drs. 135/11.

<sup>11</sup> Ortloff, K.-M., Rechtsschutz durch Mediation, in: Festschrift für Dieter Sellner, 2012, S. 533ff.

<sup>12</sup> Versteyl, A., Partizipation durch Verfahren, I + E 2011, 89 (94).

<sup>13</sup> Dazu: Wulforst, R., Konsequenzen aus *Stuttgart 21*: Vorschläge zur Verbesserung der Bürgerbeteiligung, DÖV 2011, 581 (588); auch: Burgi, M., Das Bedarfserörterungsverfahren: Eine Reformoption für die Bürgerbeteiligung bei Großprojekten, NVwZ 2012, 277 (280); gegen einen weiteren Ausbau der Bürgerbeteiligung dagegen: Gärditz, K. F., Angemessene Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturplanungen als Herausforderungen an das Verwaltungsrecht im demokratischen Rechtsstaat, GewArch 2011, 273 (277).

<sup>14</sup> Siehe etwa die *Charmeoffensive im Land der Kritiker* des Vorstandsvorsitzenden der Deutsche Bahn AG, Dr. Rüdiger Grube, am 28.07.2012 im Kreis Rothenburg zum Thema Y-Trasse, HAZ vom 30.07.2012; auch: Schütte, P., Mehr Demokratie versus Verfahrensbeschleunigung?, ZUR 2011, 169.

<sup>15</sup> Ziekow, J., Gutachten (FN 3), S. D 81.

*und eine sachliche Diskussion nicht durch verhärtete Fronten erschwert wird?*<sup>16</sup> Jedenfalls muss bei der Einberufung eines frühzeitigen Termins zur Bürgerbeteiligung bereits eine Projektbeschreibung vorliegen, die auch Ziele und deren Umsetzung aufzeigt und über eventuelle Auswirkungen informiert. Diese muss der Vorhabenträger vorlegen können. Das Projekt muss also bereits ein Planungsstadium erreicht haben, das diese Vorlagen ermöglicht. Anderenfalls wäre eine Öffentlichkeitsbeteiligung nicht sinnvoll.<sup>17</sup>

### 4. Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung

Für die frühzeitige Einbeziehung der Öffentlichkeit sind insbesondere die Gewährleistung eines fairen Verfahrens, die Herstellung von Waffengleichheit, die Information sowohl der zuständigen Behörde als auch des Projektträgers und der Bürgerinnen und Bürger, die Transparenz des Verwaltungshandelns und eine Schaffung von Akzeptanz zu nennen.<sup>18</sup> Hinter diesen Funktionen steht die Überzeugung, dass die oben erwähnten Erwartungen der Bürger an eine echte Teilhabe durch die Chance, *auf Augenhöhe* zu kommunizieren, erhöht werden. Die Auffassung setzt ein Bild der informierten Öffentlichkeit voraus, die zwar heterogen und unterschiedlich motiviert sowie organisiert ist, jedoch entweder aus eigenem Interesse oder aus Gründen des Gemeinwohls einen zentralen Stellenwert in der Planung und Zulassung von Projekten einnimmt.

Nur wenn die Beteiligten verständlich informiert werden, sind sie in der Lage, ihren Beitrag zu dem genannten Diskurs auf Augenhöhe zu leisten. Daher ist die schriftliche Darlegung des Projekts durch den Vorhabenträger sowie eine Darstellung des Rechtsrahmens und des Ablaufs eines späteren Genehmigungsverfahrens durch die zuständige Behörde unerlässlich. Um diese Unterlagen der beteiligten Öffentlichkeit zu kommunizieren, bieten sich verschiedene Beteiligungsmethoden an. In der Regel wird ein mündlicher Termin notwendig sein. Frühzeitige Beteiligung kann aber flexibel gehandhabt werden. So eignen sich zur Information insbesondere die neuen Kommunikationsmedien, die es ermöglichen alle jeweils aktuellen Planungs- und Genehmigungsunterlagen im Internet zur Verfügung zu stellen und kontinuierlich anzupassen sowie etwa Dialogforen einzurichten. Darüber hinaus muss aber auch eine Einsichtnahme bei der für das Eröffnungskontrollverfahren zuständigen Behörde weiterhin möglich sein.

Angesichts der nach geltendem Recht bestehenden Beteiligungsverfahren kann eine frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit jedoch nicht isoliert durchgeführt werden.

Sie muss sich einfügen in die nach Raumordnungsrecht, Baurecht, Verkehrswegeplanungsrecht und Immissionsschutzrecht geregelten Verfahren.

---

<sup>16</sup> Beirat Verwaltungsverfahrenrecht, für mehr Transparenz und Akzeptanz – frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Genehmigungsverfahren, NVwZ 2011, 859 (860).

<sup>17</sup> So auch: Wulfhorst, R. (FN 13), S. 588.

<sup>18</sup> Ziekow, J., Gutachten (FN 3), S. D 15ff.

Nachdenkenswert erscheint daher ein Beteiligungsverfahren, das von der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung über die Planungs- und Verwirklichungsphase des Projekts bis eventuell der Betriebsphase eine kontinuierliche Begleitung durch die Öffentlichkeit ermöglicht. Eine solche Konzeption mag mehr Klarheit und Rechtssicherheit bringen; sie ist aber jedenfalls nicht rechtlich geboten. Denn eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung können die zuständigen Behörden auch jetzt bereits auf freiwilliger Basis durchführen. Die Informationen und Ergebnisse derartiger Beteiligungsverfahren bleiben allerdings für die Verfahrensführende Behörde unverbindlich.

## 5. Beteiligungsabläufe

Es ist zu unterscheiden zwischen Projekten, für die ein Raumordnungsverfahren, eine UVP oder eine Linienbestimmung durchzuführen ist, und anderen Projekten, die einen Raumbezug haben und von denen eine größere Zahl von Personen betroffen ist. Die Frühzeitigkeit der Beteiligung wird sich entsprechend unterschiedlich beurteilen.

Bezüglich der erstgenannten Projekte ist jedenfalls das Scoping nach § 5 UVPG bereits als Anknüpfungspunkt für eine frühzeitige Bürgerbeteiligung angesehen worden.<sup>19</sup> Ziekow erweitert diesen Ansatz und schlägt vor, auch an das Modell der Antragskonferenz nach §§ 7, 20 NABEG anzuknüpfen. De lege lata hindert eine Anknüpfung an das Scoping seine Abhängigkeit von einer Entscheidung des Vorhabenträgers, die bloße Möglichkeit einer Hinzuziehung Dritter und die fehlende Pflicht zur Vorlage von Unterlagen. Ziekow schlägt daher eine Regelung vor, die das Scoping für obligatorisch erklärt, die Verpflichtung des Vorhabenträgers zur Beschreibung des Vorhabens enthält und eine Bezugnahme auf alle das Projekt betreffenden Gesichtspunkte vorsieht. Auch für das Raumordnungsverfahren erwägt er eine obligatorische Öffentlichkeitsbeteiligung. Eine Beschränkung der Stellungnahmen innerhalb der Öffentlichkeitsbeteiligung soll es dann nicht mehr geben. Zudem schlägt Ziekow vor, das Linienbestimmungsverfahren bei Verkehrsinfrastrukturvorhaben (§ 16 Abs. 1 FStrG; § 13 Abs. 1 Wa StrG) als Trägerverfahren für eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung zu nutzen.<sup>20</sup> Es erscheint sinnvoll, die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung mit einem ein konkretes Projekt vorbereitenden Verfahren zu verknüpfen. Eine Konkurrenz mehrerer vorgelagerter Verfahren sollte im Sinne der Transparenz für den Bürger und der Effektivität des Verfahrens vermieden werden.

Liegt zwischen der frühzeitigen Beteiligung und der Antragstellung im Genehmigungsverfahren ein zeitlicher Abstand, so kann nicht allgemein beantwortet werden, wann eine erneute frühzeitige Bürgerbeteiligung vorgenommen werden muss. Jedenfalls muss dafür Sorge getragen werden dass ein solcher Zeitabstand durch Einrichtung von Bürgerforen, runden Tischen und ähnlichen Diskursmöglichkeiten überbrückt wird.

Für Projekte, denen kein vorgelagertes Verfahren vorausgeht, muss die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung in einer gesonderten Regelung vorgesehen werden. Ob

---

<sup>19</sup> Versteyl, A. (FN 12), S. 94

<sup>20</sup> Ziekow, J., Gutachten (FN 3), S. D 91f.

sie im Verwaltungsverfahrensgesetz erfolgen kann, ist zweifelhaft, weil dieses Gesetz Verwaltungsverfahren i.S.d. § 9 VwVfG regelt, die auf den Erlass eines Planfeststellungsbeschlusses oder auf dessen Ablehnung zielen.

## 6. Verantwortlichkeiten

Eine Voraussetzung für eine befriedende Bürgerbeteiligung ist die Neutralität der für Leitung des Beteiligungsverfahrens zuständigen Stelle. Diese Neutralität muss sowohl gegenüber dem Projektträger als auch gegenüber der das Verfahren führenden Behörde bestehen. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass die Öffentlichkeit eine Interessenverquickung von Behörde und Vorhabenträger unterstellt oder der Behörde eine mangelnde Berücksichtigung von Bürger- oder Gemeinwohlinteressen vorwirft. Zum Teil wird vorgeschlagen, dass eine staatliche Behörde den Beteiligungsprozess als Anhörungsbehörde leitet.<sup>21</sup> Sie soll die aktive Moderation des Beteiligungsprozesses übernehmen, die Konfliktanalyse erstellen und den Dialog auf Augenhöhe garantieren. So ist eine Trennung der Zuständigkeit in der Sache und für das Verfahren gewährleistet und eine Kontinuität der Begleitung des Beteiligungsverfahrens ermöglicht. Die andauernde Verantwortlichkeit einer einzigen Stelle für den Beteiligungsprozess garantiert eine ununterbrochene Beteiligung der Öffentlichkeit.

Als Alternative zu dem genannten Vorschlag wird in jüngerer Zeit gefordert, grundsätzlich einem neutralen privaten Dritten mit erforderlicher Expertise in der Moderierung Konfliktbeladener Prozesse die Verantwortung für das Beteiligungsverfahren zu übertragen.<sup>22</sup>

Auch ein Privater kann die Kontinuität des Beteiligungsverfahrens garantieren. Es bedarf hierzu nur der entsprechenden vertraglichen Bindungen. In der Praxis ist es zunehmend üblich, die Durchführung bestimmter Verfahrensabschnitte auf einen Dritten als Projektmanager zu übertragen. Diese Möglichkeit eröffnen bereits § 4b BauGB<sup>23</sup> und in Anlehnung an diese Vorschrift § 29 NABEG<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> Burgi, M. (FN 13), S. 179; Ziekow, J., Gutachten (FN 3), S. D 128, 131ff.

<sup>22</sup> Siehe etwa: Schütte, P., Mehr Demokratie versus Verfahrensbeschleunigung?, ZUR 11, 169 (170); Wulfhorst, R. (FN 13), S. 585.

<sup>23</sup> § 4b BauGB Einschaltung eines Dritten: Die Gemeinde kann insbesondere zur Beschleunigung des Bauleitplanverfahrens die Vorbereitung und Durchführung von Verfahrensschritten nach den §§ 2a bis 4a einem Dritten übertragen.

<sup>24</sup> § 29 NABEG Projektmanager: Die zuständige Behörde kann einen Dritten mit der Vorbereitung und Durchführung von Verfahrensschritten wie

1. der Erstellung von Verfahrensleitplänen unter Bestimmung von Verfahrensabschnitten und Zwischenterminen,
2. der Fristenkontrolle,
3. der Koordinierung von erforderlichen Sachverständigengutachten,
4. dem Entwurf eines Anhörungsberichtes,
5. der ersten Auswertung der eingereichten Stellungnahmen,
6. der organisatorischen Vorbereitung eines Erörterungstermins und
7. der Leitung des Erörterungstermins

auf Vorschlag oder mit Zustimmung des Vorhabenträgers und auf dessen Kosten beauftragen. Die Entscheidung der Bundesfachplanung nach § 12 Absatz 2 und über den Planfeststellungsantrag nach § 24 Absatz 1 liegt allein bei der zuständigen Behörde.

Eine Einbindung Privater zur Durchführung der einzelnen Schritte der Beteiligung durch eine verantwortliche staatliche Stelle ist durchaus sinnvoll. Die Möglichkeit, Dritte als Beliehene in den Beteiligungsprozess einzubinden, sollte dementsprechend gesetzlich geregelt werden.

## 7. Wirkungen

Wichtig für den einzelnen Bürger und für die Vertreter von Gemeinwohlbelangen ist, dass ihre Eingaben und Beiträge Eingang in den endgültigen Entscheidungsprozess über ein Vorhaben finden. Es kommt also auf die Möglichkeit eines Einflusses auf die Sachentscheidung der Behörde an. Diese würde einerseits durch eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung in vorgelagerten Verfahren erreicht werden. Andererseits wäre eine kontinuierliche Leitung des Beteiligungsverfahrens durch eine neutrale Behörde oder einen neutralen Dritten ein Garant für ein Einbringen der Ergebnisse frühzeitiger Beteiligung der Öffentlichkeit in die folgenden Planungs- und Verwirklichungsschritte des Vorhabens. Dabei ist von Interesse, dass empirische Untersuchungen keinen signifikanten Einfluss der Bürgerbeteiligung auf die Verfahrensdauer erkennen lassen.<sup>25</sup> Diese lässt sich auch durch eine entsprechende Verfahrensgestaltung beeinflussen, die sich an einen zur frühzeitigen Bürgerbeteiligung durch die Leitung des Verfahrens entwickelten, transparenten Fahrplan hält.

Rechtliche Verbindlichkeit erhalten die Ergebnisse frühzeitiger Beteiligung der Öffentlichkeit zunächst nicht. Diese können sie aber beispielsweise durch einen Vertrag zwischen Projektträger und Bürgerinnen und Bürgern erlangen. In einem solchen Vertrag kann sich der Vorhabenträger zu bestimmten Änderungen seines Antrags oder zu Gemeinwohlmaßnahmen verpflichten. Im Gegenzug kann ein Klageverzicht erklärt werden. Zudem ist im Falle einer Beteiligungsverfahrensleitung durch eine Anhörungsbehörde eine Bindung durch Zusicherungen oder Nebenbestimmungen möglich.

Diskutiert wird darüber hinaus, inwiefern auf Landesebene ein Projekt oder Teilbereiche eines Vorhabens in die Entscheidung des Volkes gelegt werden können. Diese Frage ist zunächst abhängig von den verfassungsrechtlichen Grundlagen der Institute der Volksinitiative und des Volksentscheids. Dabei scheidet eine Volksinitiative von vornherein als Entscheidungsinstrument aus: Inhalt einer Volksinitiative ist das Verlangen, dass sich der Landtag mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung befasst; sie ist also nicht auf Handlungen der Verwaltung gerichtet. Zudem handelt es sich lediglich um ein Befassungserzwingungsverfahren, das nicht auf eine Entscheidung von Bürgern abzielt.<sup>26</sup>

Volksentscheide sind nach den Landesverfassungen auf Annahme, Änderung oder Aufhebung eines Gesetzes gerichtet. Entscheidungen der Exekutive sind nicht erfasst. Daher ist ein Volksentscheid über die Frage der Genehmigung eines bestimmten Projekts nicht zulässig.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Ziekow, J./Oertel, M.-P./Windoffer, A., Dauer von Zulassungsverfahren, 2005, S. 121ff., 211ff.; 291ff.

<sup>26</sup> Stender-Vorwachs, J. (FN 9), Art. 47 Nds.Verf. Rn. 9, 10; Rux, J., Direkte Demokratie in Deutschland, 2008, S. 406ff.

<sup>27</sup> Bay VerfGH NVwZ 1988, 242 (243); so auch Ziekow, J., Gutachten (FN 3), S. D 113.



Ob dagegen wie bei der Abstimmung in Baden -Württemberg zum Projekt *Stuttgart 21* am 27.11.2011 etwa die Landesbeteiligung an der Projektfinanzierung Gegenstand eines Volksentscheids sein kann, wird kontrovers diskutiert. Alle Landesverfassungen enthalten einen Haushaltsvorbehalt beziehungsweise eine Finanzausschlussklausel, das heißt, Abstimmungen über den Landeshaushalt sind unzulässig.<sup>28</sup> Allerdings ist streitig, was unter den Gesetzen über den Landeshaushalt zu verstehen ist. Nach einer formell-technischen Auslegung werden nur Haushaltsgesetze, der Haushaltsplan sowie nachtragshaushaltsrechtliche Regelungen und Haushaltsbegleitgesetze erfasst.<sup>29</sup> Dagegen verfolgen das Bundesverfassungsgericht sowie Teile des Schrifttums eine materielle Auslegung.<sup>30</sup> Gemäß dieser Ansicht unterfallen der Finanzausschlussklausel auch sogenannte finanzwirksame Gesetze. Sowohl ein historisches Verständnis als auch Sinn und Zweck sprächen für eine materielle Auslegung. Nur so sei die Ethathoheit des Parlaments und die Leistungsfähigkeit der Regierung zu gewährleisten. Es sei anzunehmen, dass der Volksgesetzgeber die finanzielle Tragweite gesetzgeberischer Entscheidungen nicht hinreichend zu beurteilen im Stande sei, so dass dies dem parlamentarischen Gesetzgeber und der Regierung zukomme.<sup>31</sup> Die materielle Auslegung des Haushaltsvorbehalts stellt unzweifelhaft eine weitreichende Einschränkung des Volksentscheids dar. Jedoch ist zu bedenken, dass das Budgetrecht des Parlaments nicht wesentlich beeinträchtigt werden darf. Daher können dem Haushaltsvorbehalt sowohl Gesetze unterfallen, deren Regelungsgegenstand staatliche Leistungen sind, die bei Verabschiedung eine erhebliche Haushaltsbelastung bewirken,<sup>32</sup> als auch solche Gesetze, die einen bereits verabschiedeten Haushaltsansatz sperren.<sup>33</sup> Gesetze, die nur zu einer Verschiebung von finanziellen Mitteln innerhalb eines bereits beschlossenen Haushalts führen, unterfallen dem Haushaltsvorbehalt nicht.<sup>34</sup>

Es ist zu überlegen, ob Volksbegehren und Volksentscheide über die Finanzierung einzelner raumbedeutsamer Vorhaben mit Auswirkung auf eine größere Zahl von Betroffenen in den Landesverfassungen normiert werden sollten. Eine solche Regelung könnte die Akzeptanz insbesondere großer Verkehrsinfrastrukturvorhaben in der Tat erhöhen.

---

<sup>28</sup> Stender-Vorwachs, J. (FN 9), Art. 48 Nds.Verf., Rn. 7, 18 – 21.

<sup>29</sup> Klatt, M., Die Zulässigkeit des finanzwirksamen Plebiszits, Der Staat 2011, S. 3; Kertels/Brink, Quod licet jovi – Volksgesetzgebung und Budgetrecht, NVwZ 2003, 435ff.; auch: SächsVerfGH LKV 2003, 328ff.

<sup>30</sup> BVerfGE 102, 176; VerfG Brandenburg LVerfGE 12, 110 (137); NRWVerfGH, NVwZ 1982, 188; vgl. auch: Linck in: Linck/Jutzi/Hopfe, Die Verfassung des Freistaates Thüringen, 1992, Art. 82 Rn. 9; Oldiges, M., Grenzen und Bestand plebiszitärer Gesetzgebung im Lichte landesverfassungsgerichtlicher Rechtsprechung, Nds.VBl. 2010, 144 (145ff.).

<sup>31</sup> BVerfGE 102, 176 (186 ff.): siehe dazu: Stender-Vorwachs, J. (FN 9), Art. 48 Nds.Verf. Rn. 20.

<sup>32</sup> Vgl. Ipsen, J., Niedersächsische Verfassung, Kommentar, 2011, Art. 48 Rn. 9; Muhle/Lontzek, Die Zulässigkeit finanzwirksamer Volksbegehren in Niedersachsen, NordÖR 2007, 227 (230f.).

<sup>33</sup> So Ziekow, J., Gutachten (FN 3), S. D 116f.

<sup>34</sup> NdsStGHE 4, 75 (89). Gegenstand der Volksabstimmung zu Stuttgart 21 war die Gesetzesvorlage der Landesregierung *S 21-Kündigungsgesetz*, die die Rücknahme der Landesbeteiligung an der Projektfinanzierung vorsah und die bereits vom Landtag von Baden-Württemberg abgelehnt worden war. Eine Mehrheit von 58,9 Prozent der gültigen Stimmen sprach sich gegen die Gesetzesvorlage und damit für die Landesfinanzierung des Projektes aus. Hier waren zwar erhebliche Landesmittel Gegenstand der Abstimmung; jedoch hatte sich das Parlament bereits für eine Finanzierung entschieden, so dass die Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers nicht konterkariert wurde. Bei einer positiven Abstimmung über die Gesetzesvorlage wäre der Landeshaushalt entlastet worden, allerdings entgegen der Entscheidung des Parlaments.

## 8. Fazit

Die Chancen der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung liegen in dem Spielraum für verschiedene Instrumente. Konflikte können frühzeitig erkannt werden. Eine Verzahnung mit bestehenden Verfahrensschritten kann Verzögerungen und Enttäuschungen vorbeugen und die Zahl der Jedermann-Einwendungen entscheidend reduzieren.

Es bedarf klarer Rahmenbedingungen für den Dialog, damit dieser funktionieren kann.

Die Vorhabenträger haben den Zeitpunkt für die *Veröffentlichung* des Vorhabens regelmäßig nicht selbst in der Hand. Ein Bekanntwerden wird bewirkt durch: Ausschreibungen, Planungsaufträge, Grundstücksverhandlungen, Kontakt zu Kommunen.

Der zeitliche Vorlauf für die Kommunikation darf nicht unterschätzt werden.

Die erstmalige Kommunikation eines konkreten Antrags nach bzw. in Zusammenhang mit der Antragskonferenz oder dem Scoping-Termin entspricht nicht den Erwartungen der Öffentlichkeit.

Eine Kommunikation ist erfolgreich durch Kontinuität und damit eine Daueraufgabe.

Die erreichbaren Ziele einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung sind:

- Stärkung des Vertrauens in behördliche Entscheidungen und Kompetenz von Unternehmen/Ingenieuren/Planern/Gutachtern.
- Verständnis für das nachfolgende Verfahren, welche Auswirkungen genehmigungsrelevant sind und welche nicht .
- Verständnis für die notwendige Komplexität und damit Rechtsschutz-Qualität von Zulassungsverfahren.
- Verbesserung der Rechtssicherheit/Investitionssicherheit für Vorhabenträger und Kompensationsmöglichkeiten.
- Gesellschaftlicher Dialog über die Erforderlichkeit des Projekts.

Damit ist deutlich geworden: Der Dialog mit dem Bürger muss an Qualität gewinnen. Es etabliert sich eine neue Dialogkultur, die den Bürger auf Augenhöhe betrachtet und einbindet. Aber auch die Ergebnisse des Dialogs müssen Berücksichtigung finden. Sonst ist eine tragfähige Dialogkultur nicht etablierbar.