

Professor Dr. Martin Burgi

Lehrstuhl für Deutsches und Europäisches Öffentliches Recht, Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrecht

Ruhr-Universität Bochum

www.rub.de/burgi

Vortrag bei den 2. Bitburger Gesprächen in München

17./18. November 2011

Leitsätze zum Vortrag

„Die maßgeblichen Akteure: Bewertung und Reformbedarf“

1. Ob und wie Großprojekte mit Bürgerbeteiligung möglich werden, hängt nicht nur von den Verfahrensstrukturen ab, sondern auch davon, wie die einzelnen Akteure (Vorhabenträger, Behörden, Dritte und andere) funktionell angeordnet sind.

- I. Reformbedarf im Rahmen des Planungs-Verfahrens**
2. Bei der Auferlegung etwaiger zusätzlicher Verfahrenspflichten muss innerhalb des Kreises der Vorhabenträger danach differenziert werden, ob es sich um öffentliche Träger oder um privatwirtschaftliche Träger handelt, bei denen die getroffenen Investitionsentscheidungen Ausfluss grundrechtlicher Autonomie auf eigenes Risiko sind. Dieses Differenzierungsgebot erfasst auch die finanziellen Konsequenzen etwaiger zusätzlicher Verfahrenspflichten.
3. Im Hinblick auf die Behördenstruktur (Vorhabenträger-Behörde, Anhörungsbehörde, Planfeststellungsbehörde) ist durchgehend dafür zu sorgen, dass die Vorhabenträger-Behörde nicht mit der Durchführung einzelner Verfahrenselemente betraut wird. Die immer wieder vorgeschlagene Trennung zwischen Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde liegt hingegen im politischen Ermessen, das insbesondere in den kleinen Bundesländern an eine beachtenswerte Grenze der Personal- und Finanzausstattung stößt.

4. Zum Kreis derjenigen, die von einer Reform der Beteiligungsrechte profitieren sollten, gehören sämtliche Personen bzw. Institutionen mit Ausnahme des Vorhabenträgers. Die größte Herausforderung in diesem Bereich des Akteurspektrums besteht nicht etwa in der Schaffung zusätzlicher Beteiligungsrechte, sondern in der Beseitigung von Rechtszersplitterung und Inkohärenz. Das gegenwärtige System der Zersplitterung von Verfahrensrechten ist teilweise intransparent und fehlerträchtig.
5. Eine erhebliche Stärkung der Bürgerbeteiligung im Verwaltungsverfahren könnte durch die ihrerseits überfällige Anerkennung von Akzeptanz und Transparenz als zusätzliche Zwecke des Verwaltungsverfahrens (neben dem unverändert wichtigsten Zweck, sachrichtige und rechtmäßige Entscheidungen zu ermöglichen) erzielt werden. Daran müsste sich eine ebenfalls seit längerem geforderte behutsame Reform des Fehlerfolgenrechts der §§ 45 und 46 VwVfG anschließen.
6. Chancen eröffnet die Betrauung behördenexterner Personen mit der Durchführung von Besprechungen und Sitzungen sowie mit Dokumentationsaufgaben. Diese „Moderatoren“ (oder auch „Projektmanager“ genannt) sollten als Option für Großvorhaben ausdrücklich Aufnahme in das Verwaltungsverfahrensgesetz finden. Dagegen wirken „Mediatoren“ explizit außerhalb eines Verwaltungsverfahrens im Sinne des § 9 VwVfG und überdies auf freiwilliger Grundlage. Die positiven Effekte von Mediationsverfahren im Zusammenhang mit der Planung von Großvorhaben könnten durch gesetzliche Regelungen im Planungs- und Verwaltungsverfahrensrecht nicht verstärkt werden, statt dessen würden unnötigerweise verfassungsrechtliche Bedenken provoziert.

II. Weitergehende Reformperspektive: Bürgerbeteiligung als politische Teilhabe an der eigentlichen Planungs-Entscheidung

7. Wenn Bürgerbeteiligung zum frühestmöglichen Zeitpunkt und bei größtmöglicher Offenheit der Entscheidungsalternativen das ja breit artikulierte politische Ziel ist, dann müsste sie konsequenter- und ehrlicherweise auf ein Stadium jenseits des Planfeststellungsverfahrens bezogen werden, denn dieses ist in erster Linie ein Rahmen zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit eines bereits geplanten Vorhabens. Gegenwärtig ist die eigentliche Planungsentscheidung zumeist rechtlich nicht oder nur teilweise verfasst.

8. Mit der Aufnahme von Regeln über die rechtliche Verfassung der eigentlichen Planungsentscheidung entstünde ein neuer Bezugsrahmen für eine tatsächlich frühe Bürgerbeteiligung. Diese würde die Bürgerinnen und Bürger als citizens ernst nehmen und ihnen – als Ergänzung rechtsstaatlicher Schutzgewähr – die politische Teilhabe an jener Entscheidungsfindung eröffnen.
9. So könnten in einem sog. Bedarfserörterungsverfahren sämtliche bedarfsrelevanten Fragen gebündelt zum Gegenstand eines „Erklärens, Zuhörens“ und schließlich „Dokumentierens und Auseinandersetzens“ gemacht werden. Die Abschlussdokumentation würde Äußerungen und ggf. Erörterungen abbilden, nicht etwa Feststellungen oder gar Entscheidungen treffen. Diese oblägen weiterhin dem Vorhabenträger, für den der Abschlussbericht eine ertragreiche Quelle neuerer oder anderer Erkenntnisse, ggf. auch Anlass zum Umdenken oder gar zum Verzicht bzw., umgekehrt, Ermunterung sein kann. Im Gesetzestext sowie in der einleitenden Internetinformation sollten die späteren Nutzer des geplanten Großvorhabens als Teil der Öffentlichkeit explizit angesprochen werden. Damit könnte zugleich ein weiteres Defizit im bisherigen Umgang mit der Öffentlichkeit beseitigt werden.