

## **Das maßgebliche Verfahrensrecht - Bewertung und Reformbedarf**

Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

### **Gliederungsübersicht**

#### **I. Das Konfliktpotential umweltbelastender Großvorhaben**

#### **II. Forderungen nach einer Verbesserung des maßgeblichen Verfahrensrechts**

#### **III. Das Projekt der Verankerung einer frühen Bürgerbeteiligung im VwVfG**

- 1. Häufung der Forderung nach einer frühen Bürgerbeteiligung*
- 2. Vorläuferdiskussionen zu Großvorhaben und ihr Niederschlag im geltenden Recht*
- 3. Bestehende Vorgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung am Beispiel der Fernstraßen*
- 4. Verbleibender Bedarf für eine frühe Bürgerbeteiligung?*
- 5. Der Gesetzesvorschlag zur Schaffung eines neuen § 25 Abs. 3 VwVfG*

#### **IV. Verfahrenstechnische Befriedungspotentiale und ihre Grenzen**

- 1. Zu den wechselseitigen Aufgaben von Verwaltung und Politik*
- 2. Strategien zur Verbesserung der Kommunikation im Verfahren*
- 3. Sinnhaftigkeit einer Verrechtlichung dieser Elemente?*

#### **V. Direkte Demokratie als „Weg aus der Sackgasse“**

#### **VI. Die Überschätzung des Verfahrensrechts und die Bedeutung materieller Faktoren**

## Thesen

1. Gesellschaftlicher Widerstand gegen Großprojekte ist weder ein neues noch ein spezifisch deutsches Phänomen.
2. In der Diskussion um „Stuttgart 21“ werden zahlreiche Forderungen nach einer Überarbeitung des maßgeblichen Verfahrensrechts für die Zulassung von Großprojekten erhoben. Im Vordergrund stehen erweiterte Partizipationsmöglichkeiten, eine Verbesserung der vorhabenbezogenen Kommunikation und zugleich eine Beschleunigung der Entscheidungsprozesse. Die wohl größte Beachtung findet die Forderung nach der Verankerung einer zusätzlichen Bürgerbeteiligung nach dem Vorbild des § 3 Abs. 1 BauGB im Verwaltungsverfahrensgesetz. Ein entsprechender Entwurf für einen neuen § 25 Abs. 3 VwVfG liegt seit Juni 2011 vor.
3. Bereits seit den 70er Jahren fanden vergleichbare Diskussionen um die Demokratisierung der Vorhabenzulassung, die Verbesserung der Akzeptanz sowie um eine Beschleunigung der Zulassungsverfahren statt. Ein Schlüsselement bildete insoweit schon damals die jahrzehntelange Forderung nach einer „frühen Bürgerbeteiligung“.
4. Diese Diskussion fand Eingang in die langjährige Konzeption einer strategischen Umweltprüfung und führte zum Erlass umfassender Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung in praktisch sämtlichen einer Projektzulassung vorgelagerten planerischen Entscheidungsstufen. Das Beispiel der Planung und Zulassung von Bundesfernstraßen verdeutlicht, dass für die meisten Infrastrukturvorhaben lange vor Beginn des Planfeststellungsverfahrens weichenstellende Vorentscheidungen fallen, an denen die Öffentlichkeit mehrfach beteiligt wird. Die insoweit vorgeschriebene Öffentlichkeitsbeteiligung geht schon heute im Regelfall über das Niveau des § 3 Abs. 1 BauGB hinaus.
5. Aufgabe rechtstaatlicher Zulassungsverfahren ist in erster Linie die Gewährleistung einer formell wie auch materiell rechtmäßigen Planungs- oder Genehmigungsentscheidung. Zwar kann es durchaus sinnvoll sein, verfahrenstechnische Befriedigungspotentiale zu nutzen und dem Verwaltungsverfahren zusätzliche flankierende Zwecke zuzuweisen. Die Lösung umwelt- oder infrastrukturpolitischer Grundsatzkonflikte überspannt jedoch unweigerlich die Leistungsfähigkeit des Verwaltungsverfahrenrechts.
6. Insgesamt dürften die wesentlichen Befriedigungs- und Akzeptanzförderungspotentiale weniger in der quantitativen Ausweitung der Öffentlichkeitsbeteiligung als in der Verbesserung der Kommunikation im Verfahren liegen. Das Schrifttum hat insoweit eine Reihe wichtiger Kommunikationsstrategien entwickelt. Gegenüber einer Verrechtlichung dieser Elemente ist jedoch eine gewisse Vorsicht anzuraten.
7. Gegen eine Demokratisierung der Verwaltungsverfahren für die Zulassung von Großvorhaben spricht insbesondere das Spannungsverhältnis zwischen einer „demokratischen“ und einer „rechtsstaatlichen Planung“. Denkbar wäre jedoch, auf Grundlage des gegebenenfalls anzupassenden Landesverfassungsrechts die einem Projekt zu Grunde liegenden Finanzierungsentscheidung zum Gegenstand eines Volksentscheides zu machen. Vieles spricht dafür, dass solche Elemente die Durchführung von Großprojekten insgesamt eher erleichtern könnten. Einer Modifikation der eigentlichen Planungsverfahren bedarf es hierfür nicht.
8. Sowohl in den früheren als auch den aktuellen Debatten werden die Bedeutung und Befriedigungskraft des Verfahrensrechts erheblich überschätzt. Will der Staat Verfahren beschleunigen und die Akzeptanz gegenüber den Planungsentscheidungen steigern, so wäre in erster Linie an den materiell-rechtlichen Rahmenbedingungen und an der Finanzausstattung anzusetzen.

## Anhang

Auszug aus dem Referentenentwurf für ein Planungsvereinheitlichungsgesetz v. 1.6.2011

### § 25 VwVfG Beratung, Auskunft, frühe Öffentlichkeitsbeteiligung

(3) <sup>1</sup>Die Behörde wirkt darauf hin, dass der zukünftige Antragsteller die betroffene Öffentlichkeit bei Vorhaben, die nicht nur unwesentliche standortbezogene Auswirkungen auf eine größere Zahl von Dritten haben können, möglichst frühzeitig über die allgemeinen Ziele des Vorhabens, die Mittel seiner Verwirklichung und die voraussichtlichen Auswirkungen des Vorhabens unterrichtet (frühe Öffentlichkeitsbeteiligung). <sup>2</sup>Mit der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung wird Gelegenheit zur Äußerung und zur Erörterung gegeben. <sup>3</sup>Von der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung kann abgesehen werden, wenn eine Öffentlichkeitsbeteiligung zuvor nach anderen Rechtsvorschriften erfolgt ist. <sup>4</sup>Das Ergebnis der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung ist soll der Behörde spätestens mit der Antragstellung mitgeteilt werden.

Auszug aus dem Verwaltungsverfahrensgesetz

### § 73 Anhörungsverfahren

(3) <sup>1</sup>Die Gemeinden nach Absatz 2 haben den Plan innerhalb von drei Wochen nach Zugang für die Dauer eines Monats zur Einsicht auszulegen [...].

(4) <sup>1</sup>Jeder, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden, kann bis zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist schriftlich oder zur Niederschrift bei der Anhörungsbehörde oder bei der Gemeinde Einwendungen gegen den Plan erheben [...] <sup>3</sup>Mit Ablauf der Einwendungsfrist sind alle Einwendungen ausgeschlossen, die nicht auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen. <sup>4</sup>Hierauf ist in der Bekanntmachung der Auslegung oder bei der Bekanntgabe der Einwendungsfrist hinzuweisen.

(6) <sup>1</sup>Nach Ablauf der Einwendungsfrist hat die Anhörungsbehörde die rechtzeitig erhobenen Einwendungen gegen den Plan und die Stellungnahmen der Behörden zu dem Plan mit dem Träger des Vorhabens, den Behörden, den Betroffenen sowie den Personen, die Einwendungen erhoben haben, zu erörtern [...].