

Bewertung und Reformbedarf – Aus Sicht der Vorhabenträger –

ANDREAS GEIGER

I. Ausgangspunkte

Sehr geehrte Damen und Herren,

wenn ich Ihnen heute zu dem Thema der Bürgerbeteiligung bei Großprojekten die „Sicht der Vorhabenträger“ beschreibe, bedarf es zunächst einer Positionsbestimmung und einer Definition.

Zunächst die Positionsbestimmung: Ich vertrete hier weder einen bestimmten Vorhabenträger noch „die Vorhabenträger von Großprojekten schlechthin“. Vielmehr beschreibe ich einen Blickwinkel, wie er sich mir aufgrund langjähriger anwaltlicher Berufspraxis als Verfahrens- und Prozessvertreter von Vorhabenträgern darstellt. Als im Planungsrecht insgesamt tätiger Rechtsanwalt kenne ich jedoch auch die Nöte der von Großvorhaben betroffenen Bürger sowie die verfahrensrechtlichen und materiell-rechtlichen Anforderungen, denen die Genehmigungsbehörden genügen müssen. Meine Ausführungen werden somit nicht eine verlaubliche oder sonst abgestimmte einheitliche Position der Vorhabenträger von Großprojekten in Deutschland zur Bürgerbeteiligung sein; dies bereits deshalb nicht, weil es, soweit ersichtlich, bislang keine solche einheitliche oder organisierte Position gibt, was wohl unter anderem darauf beruht, dass es aufgrund der Heterogenität und Vielfalt der in Deutschland zur Planung von raumbedeutsamen Projekten berufenen Vorhabenträger kein Gremium für eine einheitliche Willensbildung gibt: Ein „Verband der Vorhabenträger in Deutschland e.V.“ existiert nicht. Meine Ausführungen sind daher meine persönliche Quintessenz als Rechtsberater diverser Vorhabenträger. Dies mag gegenüber einer Betrachtung durch den Ver-

treter eines einzelnen Vorhabenträgers den Vorteil haben, dass der Überblick eher gewahrt werden kann.

Wer aber sind die Vorhabenträger? Die Frage erscheint auf den ersten Blick verwunderlich, sie hat jedoch ihre Berechtigung schon deshalb, weil die Eigenart des Planungsträgers Konsequenzen für die Art und Weise seines Umgangs mit der Öffentlichkeit haben kann. Es kann nämlich, jedenfalls in tatsächlicher Hinsicht, einen Unterschied machen, ob eine staatliche Behörde ein Infrastrukturvorhaben plant oder ein privates Wirtschaftsunternehmen, z. B. ein Chemiekonzern, ein neues Werk errichten möchte. Dies erweist bereits der Gedanke an unterschiedliche wirtschaftliche Möglichkeiten, etwa bei der Finanzierung und Durchführung von Öffentlichkeitsarbeit. Auch gibt es weitere Unterschiede, die darzustellen sein werden.

Träger des Vorhabens ist in rechtlicher Hinsicht grundsätzlich derjenige, der das Vorhaben für eigene oder fremde Zwecke verwirklichen will, also –vereinfacht gesprochen derjenige, der ein bestimmtes Vorhaben als „Bauherr“ bauen und/oder betreiben möchte. Dies kann, je nachdem, um welches Vorhaben es sich handelt, entweder ein privates Wirtschaftsunternehmen, eine staatliche Behörde oder ein vom Staat in der Form des Privatrechts betriebenes Unternehmen sein. Auch ausländische juristische Personen können Vorhabenträger sein; so handelt es sich z. B. bei dem für Planung und Bau der von Russland durch die Ostsee nach Deutschland führenden Nord Stream Gasleitung agierenden Unternehmen um eine Aktiengesellschaft mit Sitz in der Schweiz, die mehrheitlich vom russischen Staatsbetrieb *Gazprom* gehalten wird.

Die „Vorhabenträgerlandschaft“ in Deutschland bietet hier ein buntes Bild. Im Bereich der Verkehrsinfrastruktur liegt die Vorhabenträgerschaft für Fernstraßen- und für die sonstige Straßenplanung – von einigen Privatisierungsansätzen abgesehen – bei den staatlichen Straßenbaubehörden. Entsprechendes gilt für die Planung von Wasserstraßen. Hingegen sind im Bereich der Eisenbahnen sowie bei der Flughafenplanung privatrechtlich organisierte Unternehmen tätig, die sich allerdings ganz oder überwiegend im Eigentum der öffentlichen Hand befinden, wie dies etwa bei der *Deutsche Bahn AG* oder den großen Flughafenbetreibern der Fall ist. Im Bereich der Energieinfrastruktur – also dem Gasleitungs- und Stromleitungsbau – werden die Planungen ganz überwiegend von privaten oder privatisierten Wirtschaftsunternehmen betrieben. Auch Planung und Bau von Groß-

anlagen im industriellen Bereich werden praktisch ausschließlich von Unternehmen der Privatwirtschaft getragen.

Ist Träger des Vorhabens eine juristische Person des öffentlichen Rechts bzw. deren Behörde, muss die öffentlich-rechtliche Zuständigkeitsordnung gewahrt sein. Welche Behörde für ein bestimmtes Vorhaben Träger sein kann, ergibt sich hierbei regelmäßig aus dem jeweiligen Planungsrecht, z. B. dem Fernstraßengesetz, den Landesstraßengesetzen oder dem Bundeswasserstraßengesetz. Wird ein privatrechtliches Wirtschaftsunternehmen tätig, müssen Bau und/oder Betrieb der Anlage zulässiger Gesellschaftszweck des Unternehmens sein. Reine Planungsgesellschaften erfüllen somit in der Regel den Vorhabenträgerbegriff nicht.

Wird die gesetzliche Zuständigkeitsordnung nicht gewahrt oder wird der Gesellschaftszweck nicht eingehalten, leidet die Planung bereits deshalb an einem durchgreifenden Rechtsfehler.

Hervorzuheben ist das Recht privater Vorhabenträger, ein Vorhaben im Rahmen des materiellen Rechts nach eigenen Vorstellungen zu verwirklichen. Dies wird durch die Grundrechte der Berufsfreiheit und der Eigentumsgarantie geschützt.¹ Demgegenüber ist die Tätigkeit staatlicher Vorhabenträger – ebenso wie die Tätigkeit der Zulassungsbehörde – geprägt durch ihre Bindung an Gesetz und Recht, wie dies in Art. 20 Abs. 3 GG niedergelegt ist.

Schließlich könnte man über den soeben bezeichneten Kreis der Vorhabenträger im engeren Sinne hinaus auch diejenigen öffentlichen Planungsträger als Vorhabenträger im weiteren Sinne bezeichnen, die als Plangeber im Rahmen des von Herrn *Durner* skizzierten mehrstufigen Planungsprozesses tätig werden, wie etwa die einen Bebauungsplan für ein Industrierorhaben aufstellende Gemeinde oder der einen Regionalplan zur Freihaltung einer Eisenbahn- oder Autobahnstraße beschließende regionale Planungsverband.

Die Planung von Großprojekten in Deutschland wird somit insgesamt charakterisiert durch einen mehrstufigen, verzahnten und von unterschiedlichsten Planungsträgern getragenen Prozess.

¹ Art. 12 und 14 GG.

II. Sicht und Interesse der Vorhabenträger

Nach meiner Beobachtung hat sich die Akzeptanz von Großprojekten im Vergleich zu den Jahren nach Herstellung der Deutschen Einheit gewandelt. Planung und Bau der sogenannten *Verkehrsprojekte Deutsche Einheit* stießen – abgesehen von den durch diese Projekte unmittelbar Betroffenen – regelmäßig noch auf weitgehende Akzeptanz in der Öffentlichkeit. Die Vorhabenträger konnten mit grundsätzlichem Wohlwollen rechnen. Es war die Zeit der von der Rechtsprechung gebilligten Beschleunigungs- und Planungsvereinfachungsgesetzgebung. Es herrschte das Gefühl, dass die Verfahren auch unter Einschränkung der Beteiligungsrechte der von den Vorhaben Betroffenen von den Vorhabenträgern möglichst schnell durchgeführt, die Vorhaben schnell gebaut werden sollen. Die Vereinfachung und Beschleunigung von Planverfahren wurde zunächst speziell zur Herstellung der wirtschaftlichen Einheit Deutschlands, dann jedoch ganz generell als wichtiger Standortfaktor für den Wirtschaftsstandort Deutschland insgesamt angesehen. Verbreitet wurden und werden nämlich die in Deutschland vorgesehenen komplexen Genehmigungsverfahren als Standortnachteil im Wettbewerb mit anderen Ländern wahrgenommen (*Ranking*). So führte etwa auch Bundespräsident a. D. und Bundesverfassungsgerichtspräsident a. D. Roman Herzog im Jahre 2005 in einem Spiegel-Interview aus:

„Eine Abkürzung unseres Verwaltungsverfahrens etwa zumindest dort, wo es um Investitionen geht, wäre sehr hilfreich. Etwa in der Form, dass man alle die Mitspracherechte haben, gleichzeitig anschreibt und ihnen vier Wochen Zeit gibt, sich zu äußern. Wenn innerhalb dieser Frist nichts geschieht, gilt die Sache als genehmigt.“²

Ich denke, heute würde dies kaum noch jemand so sagen – vielleicht auch Roman Herzog nicht mehr. Auch die Vorhabenträger übrigens nicht. Ursache für die neuere Grundströmung mag sein, dass sich manche optimistische Prognose der neunziger Jahre zum Bedarf an Infrastruktur so nicht bestätigt hat, dass nach verbreitetem Empfinden ein ausreichender Bestand an Infrastruktur vorhanden sei, sowie generelle Vorbehalte, die mit der Anwendung von Großtechnik und Mobilität verbunden sind. So habe ich beispielweise bei den – allerdings nicht aus Rechtsgründen – gescheiterten Planungen zum Trans-

² Spiegel, 3/2005, S. 31.

rapid neben anderen auch das Argument eines generell fehlenden Nutzens von höherer Mobilität gehört. Hinzu kamen gewisse Urängste vor neuer Technik und deren Folgen. Diese Vorbehalte berühren die Wurzeln des gesellschaftlichen Grundkonsenses.

Allerdings hat mich die spätere Entwicklung in Stuttgart dann doch überrascht. Das bisherige Modell, wonach ein Vorhaben, nachdem es zugelassen und der entsprechende Planfeststellungsbeschluss die gerichtliche Rechtmäßigkeitskontrolle erfolgreich bestanden hatte, nachträglich derart massiv in Frage gestellt wird, empfinde ich durchaus als in gewisser Weise singuläres Ereignis. Nicht nur die Befriedungsfunktion des Verfahrens, sondern auch die der Rechtsprechung versagte hier offensichtlich. Das hatte ich bis dahin so noch nicht erlebt.

Das Durchpeitschen von Verfahren lag und liegt nämlich nicht im wohl verstandenen Interesse der Vorhabenträger. Nach meiner Erfahrung legen und legen Vorhabenträger daher in aller Regel ihr Augenmerk auch darauf, Vorhaben im Wege informeller vorbereitender Projektabstimmung insbesondere mit Trägern anderer öffentlicher Belange abzustimmen, um frühzeitig Einwände und Probleme bei der Erstellung der Planung zu erkennen und einzubeziehen. Denn Vorhabenträger wollen den Erfolg ihrer Planung.

Die Haltung der Vorhabenträger zur Frage der Einbeziehung und Stärkung der Bürgerbeteiligung ist nach meiner Erfahrung denn auch zuvörderst aufgaben- und interessenbestimmt. Staatliche Vorhabenträger haben den Auftrag, im Gemeinwohl bestimmte Planungen zügig, effektiv und rechtmäßig³ durchzuführen und die entsprechenden Vorhaben zu bauen. Private Vorhabenträger haben aus Gründen der Wirtschaftlichkeit vergleichbare Interessen. Sie streben eine kostengünstige und zugleich Planungs- und Rechtssicherheit vermittelnde Planung an, deren Verwirklichung möglich ist. Ergeben sich unter dem Gesichtspunkt fehlender Akzeptanz der Bürger Risiken für diese Interessen und Ziele, werden die Vorhabenträger im Eigeninteresse eine Stärkung der Bürgerbeteiligung zur Erhöhung der Akzeptanz für ihre Vorhaben befürworten, jedenfalls nicht ablehnen. Soweit ich sehe, findet dies derzeit gerade auch statt. Ich höre bislang keine Stimme von Vorhabenträgern, die das Ziel einer Verbesserung der Bürgerbeteiligung bei Großprojekten von vornherein und generell

³ Art. 20 Abs. 3 GG.

ablehnt. Allerdings gibt es auch bei den Vorhabenträgern Diskussionen darüber, mit welchen Mitteln eine Verbesserung erfolgen kann.

Hierbei hat jede Diskussion über einen Reformbedarf von der derzeit vorzufindenden Ausgangslage auszugehen. In rechtlicher Hinsicht hat Herr Durner den Befund, insbesondere die verfahrensrechtliche Rechtslage zur Öffentlichkeitsbeteiligung, zutreffend dargelegt. Ergänzend möchte ich noch darauf aufmerksam machen, dass es nach geltender Rechtslage niemandem verwehrt ist, bereits vor Einleitung oder während eines Planrechtsverfahrens von seinen Grundrechten der Versammlungsfreiheit und Meinungsfreiheit nach den Artikeln 8 und 5 des Grundgesetzes Gebrauch zu machen und nicht bis nach Abschluss des Verfahrens oder der sich daran anschließenden Verwaltungsgerichtsprozesse zu warten. Ergänzend weise ich auch darauf hin, dass neben den von Herrn Durner genannten Öffentlichkeitsbeteiligungsrechten zusätzlich umfangreiche Akteneinsichts- und Informationsrechte in Ansehung geplanter Großprojekte nach dem Umweltinformationsgesetz, dem Informationsfreiheitsgesetz und dem Verwaltungsverfahrensgesetz jedermann zustehen. Diese Informationsrechte der Bürger flankieren gleichsam die bestehenden Öffentlichkeitsbeteiligungsrechte und ergänzen sie zugunsten der Bürger.

Zu bedenken ist andererseits auch, dass die Frage der Erteilung von Genehmigungen und Planfeststellungen für Großprojekte häufig nicht zur Disposition des Staates steht. Für Vorhaben privater Vorhabenträger, etwa bei der Ansiedlung eines Industrieunternehmens, besteht in der Regel sogar ein Anspruch auf Erteilung der beantragten Genehmigung, wenn der jeweilige materielle Genehmigungstatbestand erfüllt ist. Dies ist insbesondere für die Erteilung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungen oder Baugenehmigungen der Fall. Spielräume für die Ablehnung der Genehmigung wegen Widerständen aus der vom Vorhaben betroffenen Öffentlichkeit bestehen hier für die Genehmigungsbehörde nicht; lehnt sie die Genehmigung dennoch ab, drohen dem Staat Schadensersatzansprüche aus Amtspflichtverletzung.

III. Bewertung und Reformbedarf

Herr Durner hat die gegenwärtig diskutierten Reformvorschläge angesprochen. Es sind dies im Wesentlichen:

- Änderung des geltenden Verwaltungsverfahrenrechts durch Normierung eines zwingenden oder fakultativen frühzeitigen, vor das Genehmigungsverfahren gezogenen öffentlichen Erörterungstermins unter der Verantwortung des Vorhabenträgers
- Planungsdialog
- Gesetzliche Einführung einer Mediation oder freiwilligen Mediation mit für das weitere Verfahren verbindlichen Absprachen
- Verbindliche Entscheidung zu Fragen des Bedarfs am Vorhaben sowie zur Alternativenprüfung vor Einleitung des Zulassungsverfahrens nach Beteiligung der Öffentlichkeit (z. B. im Raumordnungsverfahren)
- Verstärkung der Bürgerinformation durch Nutzung des Internets (Stärkung des E-Governments)
- Einbeziehung von Dritten als Verwaltungshelfer, z. B. als Leiter der Erörterungstermine auf Kosten der Vorhabenträger (z. B. Projektmanager nach § 43 g EnWG)
- Stärkung plebiszitärer Elemente

Was hiervon ist aus Sicht der Vorhabenträger zielführend?

1. Zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung

Wie bereits dargestellt, fehlt es im geltenden Verwaltungsverfahrenrecht nicht an einer hinreichenden Dichte verfahrensakzessorischer Öffentlichkeitsbeteiligung. Als Manko wird von den Bürgerinnen und Bürgern jedoch wahrgenommen, dass eine Öffentlichkeitsbeteiligung im Planfeststellungsverfahren oftmals erst in einer Planungsphase erfolgt, in der wesentliche Entscheidungen bereits getroffen sind. Eine Auslegung des Plans erfolgt im Planfeststellungsverfahren erst, nachdem der Antrag vollständig ist.⁴

Es stellt sich die Frage, ob eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung einen Gewinn im Vergleich zur jetzigen Verfahrensausgestaltung darstellen kann. Dies wird auch aus Vorhabenträgersicht grundsätzlich zu bejahen sein, obwohl dies für ihn mit Zeit und Kosten

⁴ § 73 Abs. 2 VwVfG.

verbunden sein wird; auch können auf diese Weise Widerstände erst geweckt werden. Diese Grundlast ist jedoch zu tragen; es hieße am falschen Orte sparen, wenn die mit einer frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung verbundene Chance für die Schaffung von Akzeptanz vertan würde. Aus Sicht des Vorhabenträgers erhöht eine späte Beteiligung der Öffentlichkeit das Risiko, dass Verwaltungsentscheidungen auf dem Rechtsweg angegriffen werden. Eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung mit z. B. offener Diskussion über Planungsalternativen könnte dazu beitragen, einen fairen und ergebnisoffenen Planungsprozess zu sichern und ist daher wünschenswert. Ein weiterer Vorteil der Vorerörterung kann darin bestehen, die Erkenntnisbasis des Vorhabenträgers noch vor der Antragstellung zu verbreitern. Allerdings sollte sich niemand die Illusion machen, dass durch eine frühzeitige Bürgerbeteiligung alle Konflikte entschärft und spätere Rechtsstreitigkeiten gänzlich verhindert werden können. Dies zeigen Erfahrungen aus der Vergangenheit.

Indessen ist zu hinterfragen, ob für eine Verbesserung der Bürgerbeteiligung tatsächlich eine Gesetzesänderung erforderlich ist. Ich teile hierzu die von Herrn Durner geäußerte Skepsis; dennoch ist der gegenwärtig vorliegende Arbeitsentwurf des Bundesinnenministeriums eines § 25 Abs. 3 n. F. aus meiner Sicht akzeptabel, weil er keine zu starren Fesseln anlegt. Letztlich läuft die darin enthaltene Obliegenheit auf einen Anreiz für eine verstärkte, teilformalisierte Öffentlichkeitsarbeit der Vorhabenträger hinaus. Es bliebe aber abzuwarten, wie der Bürger reagiert, wenn er sich künftig unmittelbar mit dem Vorhabenträger und nicht in Anwesenheit einer staatlich autorisierten Anhörungsbehörde im Vorfeld zusammensetzen soll. Hier kann der Schuss auch nach hinten losgehen, wenn Vorhabenträger und Gegner eines Vorhabens unvermittelt aufeinander treffen.

Eine Verbesserung der jetzigen Lage durch eine gesetzliche Regelung einer frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung erscheint auch deshalb fraglich, weil es bereits nach der derzeitigen Rechtslage dem Vorhabenträger sowohl im Planfeststellungsverfahren als auch im immissionsschutzrechtlichen oder sonstigen Fachplanungsverfahren möglich ist, die Öffentlichkeit frühzeitig zu informieren und einzubeziehen. In der Regel geschieht dies durch Einbeziehung neutraler Dritter wie z. B. Kommunikationsunternehmen, Mediatoren usw.

Hiervon wird gerade auch bei raumbedeutsamen Planungen mit überörtlicher Bedeutung bereits gegenwärtig Gebrauch gemacht.⁵

Darüber hinaus handelt es sich bei den hier betrachteten Großvorhaben praktisch ausnahmslos um UVP-pflichtige Vorhaben, denen regelmäßig ein Scoping-Termin bzw. eine Antragskonferenz vorgeschaltet ist. Dieser Termin erfolgt gem. § 5 UVPG und § 2 der 9. BImSchV auf Antrag des Vorhabenträgers. Dieser hat daher bereits jetzt die Möglichkeit, seine Planungen vor Antragstellung darzustellen; die Behörde hat die Möglichkeit zu diesem Termin Dritte (Kommunen, Umweltverbände und auch Betroffene) hinzuzuziehen.

Schließlich wurde bereits auf die *de lege lata* vorgeschriebene und tatsächlich in der Praxis erfolgende Öffentlichkeitsbeteiligung in gestuften Planungsverfahren hingewiesen.

Die genannten, gesetzlich bereits gebotenen Öffentlichkeitsbeteiligungen sind von Umfang und Konkretisierungsgrad übrigens weit detaillierter als die frühzeitige Bürgerbeteiligung nach § 3 Abs. 1 Satz 1 BauGB.

Insgesamt ist somit aus Vorhabensicht festzustellen, dass die konsequente Anwendung der bereits geltenden gesetzlichen Regelungen eine sachgerechte Einbindung der Öffentlichkeit ermöglicht.

2. Zur Mediation

Grundsätzlich sind Mediationsverfahren ein geeignetes Instrument, um Bürgerinnen und Bürger als gleichrangige Diskussionspartner frühzeitig in den Planungsprozess einzubinden.

Gesetzliche Regelungen sind hierfür jedoch nicht erforderlich. Dies widerspräche im Gegenteil den grundlegenden Prinzipien der Mediation. Denn konstitutive Elemente sind die Freiwilligkeit der Teilnahme und die Eigenverantwortung der Teilnehmer. Ein gesetzliches Mandat wäre deshalb nicht nur entbehrlich, sondern eher mediationsfremd.⁶

Darüber hinaus erscheint eine Norm, die die Berücksichtigung des Mediationsergebnisses im weiterhin erforderlichen Verwaltungsverfahren absichern soll, ebenso überflüssig. Ziel der Mediation ist eine

⁵ Vgl. auch *Versteyl*, Stellungnahme zur Bundesratsinitiative des Landes Baden-Württemberg; http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-82143BC2-C DAEC2F5/bst/Andrea_Versteyl_Staerkung_der_Oeffentlichkeitsbeteiligung_Initiative_Baden-Wuerttemberg.pdf (08.02.2012).

⁶ Vgl. auch *Wulfhorst*, DÖV 2011, 584.

von den Teilnehmern ausgehandelte einvernehmliche Lösung. Diese bringt der Vorhabenträger, der zu den unverzichtbaren Teilnehmern gehört, in das förmliche Verfahren ein. Nach zutreffender Auffassung sind die Mediationsergebnisse dann bei der Abwägungsentcheidung besonders zu berücksichtigen.⁷

3. Zur Leitung des Erörterungstermins durch einen unabhängigen Dritten

Die auf das gesetzliche Prüfprogramm zu begrenzende Erörterung im Anhörungsverfahren kann in der Tat dazu führen, dass die Anhörungsbehörde von den Bürgern als Verbündete des Vorhabenträgers wahrgenommen wird, obwohl sie dies weder sein darf noch in der Regel ist. Jedoch erscheint die zunehmend praktizierte und nunmehr insbesondere im Bereich des Energiewirtschaftsrechts⁸ gesetzlich normierte Figur eines Projektmanagers, der rechtlich als Verwaltungshelfer zu qualifizieren ist, ein geeignetes Mittel zur Akzeptanzförderung im Anhörungsverfahren. Der Verfahrenshelfer wird grundsätzlich auf Kosten des Vorhabenträgers eingeschaltet. Sein Honorar wird als Auslagen an den Vorhabenträger weitergereicht. Ob die Anhörungsbehörden von diesem Mittel künftig verstärkt Gebrauch machen werden, bleibt abzuwarten.

4. Transparenz durch E-Government stärken

Neben den geltenden Regelungen der öffentlichen Bekanntmachung und Auslegung von Unterlagen und des Erörterungstermins sollten von Vorhabenträgern künftig die Möglichkeiten des Internets besser als bisher genutzt werden. Informationen über ein Verkehrsprojekt, insbesondere über Kosten, Planungen und Alternativen, öffentliche Planauslegungen und Erörterungstermine sollten von den Vorhabenträgern im Sinne einer E-Government Regelung der Öffentlichkeit über das verfahrensrechtlich Gebotene hinaus im Netz zur Verfügung gestellt werden. Allerdings ist hier darauf hinzuweisen, dass dadurch die Gefahr von Missverständnissen der Bürger über das Verhältnis der Internetinhalte zu den formalen Verfahrens-Antragsunterlagen und die förmlichen Einwendungsmöglichkeiten und Einwendungsfristen entstehen kann. Eine umfassendere und längere als die verfahren-

⁷ Wulffhorst, DÖV 2011, 584; Battis, DÖV 2011, 340.

⁸ NABEG, § 43 f EnwG.

rensrechtlich gebotene Information der Öffentlichkeit im Internet kann nämlich nicht von der Einhaltung der zwingenden, und mit Präklusionswirkung versehenen Einwendungsfristen z. B. nach § 73 Abs. 4 VwVfG dispensieren. Dem muss durch entsprechende Hinweise vorgebeugt werden.⁹

5. Zu Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie

Aus Sicht der Vorhabenträger stellen Volks- oder Bürgerentscheide tendenziell Unsicherheitsfaktoren für Vorhaben dar. Die Planung und Entscheidung von konkreten Vorhaben in allen Einzelheiten und Details durch das Parlament hat sich anlässlich der Planung einer Straßenumgehung für die Stadt Stendahl durch den Bundesgesetzgeber als unpraktisch erwiesen. Sie blieb ein Einzelfall. Erst recht müsste dies gelten, wenn über die Zulässigkeit eines konkreten Projekts durch das Volk entschieden werden sollte. Eine sachgerechte Entscheidung erscheint angesichts der Komplexität des zu entscheidenden Planungssachverhaltes schlechterdings unmöglich. Um mit Theodor Heuss zu sprechen, wäre dann für Demagogen oder dem schlichten Entscheiden nach Bauchgefühl Tür und Tor geöffnet. Verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Willkürfreiheit und Sachgerechtigkeit auch von Gesetzesakten würde dies schwerlich genügen. Die Gesetzgebung – sei es in Form des Parlaments oder des Volkes – sollte sich daher wie bisher darauf beschränken, den Bedarf für besonders bedeutsame Infrastrukturprojekte festzustellen.

IV. Schluss

Zusammengefasst meine ich, dass aus Vorhabensicht die vorhandenen gesetzlichen Regelungen über die Öffentlichkeits- und Bürgerbeteiligung hoch entwickelt sind und als Grundlage für die Schaffung von Akzeptanz ausreichen. Eine weitere Aufladung der Verwaltungsverfahren durch zusätzliche Vorgaben zur Bürgerbeteiligung birgt die Gefahr, die Verfahren zu überfordern. Die Vorhabenträger sollten den projektvorbereitenden und projektbegleitenden Dialog mit den im Planungsraum lebenden Bürgern jedoch im eigenen Inte-

⁹ Vgl. Strategiepapier des BDI, Bürgerbeteiligung verbessern, Planung beschleunigen, Akzeptanz schaffen, http://www.bdi.eu/download_content/InfrastrukturUndLogistik/Strategiepapier_Planungsbeschleunigung.PDF (08.02.2012).

resse früher, professioneller und nachhaltiger als bisher suchen, auch wenn dies Zeit und Geld kosten wird.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.