

Podiumsdiskussion – Transparenz und Akzeptanz bei Großvorhaben –

LINDA KERN*

Großvorhaben wie beispielsweise der Ausbau von Flughäfen, Autobahnen oder Schienenstrecken haben Auswirkungen nicht nur auf die unmittelbare Umgebung, in der das Vorhaben realisiert werden soll. Meist ist ihre Umsetzung über den konkreten Standort hinaus von Bedeutung, weshalb insbesondere große Infrastrukturvorhaben schnell in den Fokus einer breiten Öffentlichkeit gelangen. Die bestehenden Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung im Genehmigungs- oder Planfeststellungsverfahren für Großvorhaben werden längst als nicht mehr ausreichend empfunden. Das Interesse an einer möglichst frühzeitigen Beteiligung der Öffentlichkeit steigt zunehmend. In der öffentlichen Debatte wird lautstark vertreten, dass eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung einerseits einen Beitrag dazu leisten könne, die Planung von Vorhaben zu optimieren, andererseits Transparenz schaffe, und dadurch die Akzeptanz der Vorhaben fördere.¹

Ob sich durch Transparenz Akzeptanz für Großvorhaben schaffen lässt und welche Instrumente einen sinnvollen und Akzeptanz fördernden Beitrag gerade zur Verwirklichung von Infrastrukturprojekten leisten können, wurde im Rahmen der Podiumsdiskussion der 2. Bitburger Gespräche in München diskutiert. Moderiert wurde die Diskussion von dem stellvertretenden Chefredakteur des Magazins

* Die Verfasserin ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier.

¹ Siehe hierzu in diesem Band die Beiträge von *Burgi* Bewertung und Reformbedarf – Die maßgeblichen Akteure, S. 69, 85 ff., insbesondere S. 87 f.; *Durner*, Bewertung und Reformbedarf – Das maßgebliche Verfahrensrecht, S. 21, 23 ff.; *Geiger*, Bewertung und Reformbedarf – Sicht der Vorhabensträger, S. 49, 55 f.; *Hönlinger*, Bewertung und Reformbedarf – Sicht betroffener Bürger, S. 61, 63 f.

WirtschaftsWoche, *Henning Krumrey*, der die Diskutanten zunächst aufforderte, zur aktuellen rechtspolitischen Diskussion über die Möglichkeiten der Schaffung von Akzeptanz für Großvorhaben durch transparentere Verfahren Stellung zu beziehen.²

Dass Transparenz alleine zur Schaffung von Akzeptanz für Großvorhaben nicht genügt, davon zeigte sich *Wolfgang Baumann* (Rechtsanwalt und ehemaliger Leiter des Arbeitskreises Recht des Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland [BUND]) überzeugt. Wichtiger sei die Herstellung der Funktionstüchtigkeit des Verfahrens mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln. Durch die Überfrachtung mit politischen Inhalten hätten nämlich nicht nur die Verfahren nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz erheblich an Funktionsfähigkeit eingebüßt. Wenn die Verfahren funktioniert hätten, dann nur, wenn daneben politisch entscheidungsfähige Gremien geschaffen worden seien, in denen die Inhalte, die dann wiederum im Planfeststellungsverfahren thematisiert wurden, diskutiert wurden.

Baumann plädierte dafür, die Bürger- und Verbandsbeteiligung deutlich zu stärken, um die Bürger in größerem Maße an der Entscheidung zu beteiligen.

Darüber hinaus müsse insbesondere die Entscheidung über das Ob der Vorhabenverwirklichung, der die verschiedensten politischen Implikationen zu Grunde lägen, von dem Verwaltungsverfahren abgeschichtet werden. Zur Abschichtung inhaltlicher Aspekte wie der Standortauswahl, der Frage der Standortgeeignetheit und möglicher Planungsalternativen könne dem Verwaltungsverfahren ein sogenanntes Projektverträglichkeitsverfahren vorgeschaltet werden, das mit einer Projektverträglichkeitsentscheidung ende. In Planfeststellungsverfahren solle darüber hinaus die Planrechtfertigung in einem vorgezogenen Projektverträglichkeitsverfahren thematisiert werden.

Die abschließende Projektverträglichkeitsentscheidung könne zwar nicht die Dichte des späteren Planfeststellungsbeschlusses erreichen, aber dennoch könne das daraus folgende vorläufige Gesamturteil mit verbindlicher rechtlicher Wirkung auch mit Rechtsschutz

² Auf dem Podium diskutierten: *Wolfgang Baumann* (Rechtsanwalt und ehemaliger Leiter des Arbeitskreises Recht des BUND), Dr. *Wolfgang Wüst* (Abteilungsleiter Planung und Bau der Autobahndirektion Südbayern), Dr. *Michael Kerkloh* (Vorsitzender der Geschäftsführung und Arbeitsdirektor der Flughafen München GmbH), Dr. *Dieter Sellner* (Vorsitzender des Umweltrechtsausschusses des Deutschen Anwaltvereins und Rechtsanwalt) sowie Dr. *Ulrich Storost* (Vorsitzender Richter am Bundesverwaltungsgericht).

beweht werden und auch Präklusionswirkung im weiteren Verfahren entfalten, so dass auf diese Art und Weise Investitionssicherheit erzielt werden könne und darüber hinaus Fehlplanungen vermieden würden, weil in einem frühen Stadium gesicherte Entscheidungen getroffen würden.

Baumann betonte, dass gerade die Verbindlichkeit einer vorgezogenen Projektverträglichkeitsentscheidung von großer Bedeutung sei. Im Vergleich zu dem von Prof. Dr. *Martin Burgi* vorgestellten Verfahren³ müsse eine noch höhere Verbindlichkeit geschaffen werden, der sich etwa auch die Umweltverbände unterwerfen würden. Da das Risiko bestehe, dass gegen die Projektverträglichkeitsentscheidung geklagt werde, sei klar zu definieren, was Gegenstand des Projektverträglichkeitsverfahrens sein solle.

Im Planfeststellungsverfahren, erläuterte *Baumann* seinen Vorschlag weiter, ginge es dann nur noch um die genaue Durchführung des Vorhabens, nicht mehr um grundsätzliche Fragen. Das Planfeststellungsverfahren könne bereits parallel zur Durchführung des vorgeschalteten Projektverträglichkeitsverfahrens vorbereitet werden. Eine solche Vorgehensweise führe zu einem erheblich geringeren Zeitbedarf, betonte *Baumann*.

Auch die Beteiligung im Raumordnungsverfahren würde gänzlich entfallen. Durch die zusammengefasste Beteiligung, die man damit erreiche, ginge keine Zeit verloren. Grundsätzlich sollten die Beteiligtenstrukturen zur Beschleunigung der Verfahren und zur Konzentration auf engere Zusammenhänge überschaubarer gestaltet werden, forderte *Baumann*, der hinzufügte, dass darüber hinaus einige weitere Änderungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes denkbar seien, welche ergänzt um eine verwaltungsrechtliche Regelung über den Einsatz eines Ombudsmanns im Verwaltungsverfahren die derzeitigen Verfahren erheblich verbessern könnten.

Michael Kerkloh (Vorsitzender der Geschäftsführung und Arbeitsdirektor der Flughafen München GmbH) forderte, dass aus bisherigen Erfahrungen Lehren für neue und verbesserte Beteiligungsmöglichkeiten gezogen würden, und plädierte für eine Bürgerbeteiligung in Form von Nachbarschaftsbeiräten. Bei Einberufung solcher Nachbarschaftsbeiräte sei jedoch zu beachten, dass das Forum nicht so groß sein dürfe, dass sinnvolle Diskussionen verhindert würden, aber

³ Zum Vorschlag *Burgis* siehe seinen Beitrag Bewertung und Reformbedarf – Die maßgeblichen Akteure, S. 69, 95 ff., in diesem Band.

dennoch gewährleistet sein müsse, dass die Entscheidungen eines solchen Beirates einen hohen Legitimationsgrad aufwiesen.

Die Entscheidung gegen ein Mediationsverfahren läge nahe, da ein Mediationsverfahren nicht verbindlich sei.

Kerkloh betonte, es müsse ein Gleichgewicht zwischen dem Umfang und der Intensität der Beteiligung von Bürgern, die von einem Projekt betroffen sind und solchen, die nicht davon betroffen sind, hergestellt werden.

Durch ein Begleitgremium, wie einem aus Vertretern aller gesellschaftlicher Gruppen zusammengesetztem Nachbarschaftsbeirat, könne die Akzeptanz eines Projekts bei Betroffenen wesentlich gefördert werden. Diskutiert werden solle in einem solchen Beirat jedoch nicht über die Frage des Ob der Vorhabenverwirklichung, sondern über die Frage des Wie. Durch die Fokussierung auf die wichtigen Inhalte und die Führung eines solchen Nachbarschaftsbeirates durch eine neutrale Person, der die Leitung der Kommunikation obliegt, würde nach Ansicht *Kerklohs* größtmögliche Transparenz erreicht.

Seine Erfahrungen mit dem Ausbau der Landebahn am Flughafen München würden zeigen, dass ein solcher Beirat in vielen Bereichen einiges bewirken könne.

Er hob daher hervor, dass Transparenz und Kommunikation wesentliche Erfolgsfaktoren bei der Umsetzung von Großvorhaben seien – dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass die formalrechtlichen Anforderungen eines Projekts sehr umfangreiche Planfeststellungsbeschlüsse erforderten, die notwendig seien, um den technokratischen Beteiligungsprozess des Projekts abzuschließen, diese dem Bürger aber nur schwer zugänglich seien. Eine umfangreiche und gründliche Planfeststellung vermeide Verzögerungen und Klagen. Die Veröffentlichung aller Informationen und Materialien betreffend die Umsetzung eines konkreten Projektes führe jedoch nur zu einer Vermeidung von Klagen, wenn die Informationen nachvollziehbar würden. Nur dadurch, so *Kerkloh* überzeugt, würde wirklich volle Transparenz geschaffen.

Dieter Sellner (Rechtsanwalt und Vorsitzender des Umweltrechtsausschusses des Deutschen Anwaltvereins) sprach sich gegen eine quantitative Erweiterung der Öffentlichkeitsbeteiligung aus, da dafür kein Bedarf bestehe. Er forderte jedoch eine Steigerung der Qualität der Öffentlichkeitsbeteiligung.

Dabei solle man allerdings keine Institute, die sich bewährt hätten und ohne die möglicherweise Investitionen gar nicht erfolgen würden, antasten. Beispielhaft erwähnte *Sellner* etwa das für den Investor außerordentlich wichtige Institut der Präklusion, mit dem sich sowohl das Bundesverwaltungsgericht als auch das Bundesverfassungsgericht befasst hätten. Gelegentlich seiner diesbezüglichen Ausführungen wies *Sellner* darauf hin, dass die Gerichte in diesem Kontext gar von einer Mitwirkungslast des Betroffenen gesprochen hätten.

Größere Transparenz bei der Planung von Großvorhaben könne nur durch bürgerfreundlichere Beteiligungsformen hergestellt werden, die allerdings Zeit kosteten, fuhr *Sellner* fort.

Den Betroffenen träfe hier zwar durchaus die Pflicht, bei komplexen Verfahren von sich aus Sachverständige beizuziehen, wenn er bestimmte Unterlagen nicht verstehe. Dennoch gebe es auch viele Punkte, die verbesserungsbedürftig seien, die weniger den Betroffenen in die Pflicht nähmen, sondern vielmehr darauf abzielten, das Verfahren zu verbessern. So sei der Erörterungstermin in seiner jetzigen Ausgestaltung fundamental defizitär. In einer großen Anzahl von Verfahren sei der Verhandlungsleiter schlicht überfordert, berichtete *Sellner* aus seiner praktischen Erfahrung. Dies sei bedauerlich, denn wenn der Verhandlungsleiter gute Arbeit leiste, könne er im Erörterungstermin viel für die Transparenz und für die Akzeptanz des Projektes tun und zur Beruhigung beitragen. Erforderlich sei daher eine institutionelle Schulung der Verhandlungsleitung vor dem Termin. Kein Verhandlungsleiter könne keine fundamental gegen das Projekt eingestellten Bürger überzeugen, doch könne ein gut geschulter Verhandlungsleiter dazu beitragen, dass der Vorhabenträger in angemessener Art und Weise Fragen der Bürger beantworte.

Sellner forderte zudem, die Gültigkeit der Genehmigung respektive der Planfeststellung nach ihrem Erlass und nach ihrer Bestandskraft zu verkürzen, damit zwischen dem Ende der Öffentlichkeitsbeteiligung, den Auseinandersetzungen über den Planfeststellungsbeschluss und der Realisierungsphase keine zu lange Zeit liege, in der Dinge in Vergessenheit gerieten. Eine Verlängerung der Gültigkeitsdauer des Planfeststellungsbeschlusses auf zehn Jahre sei jedenfalls nicht sinnvoll.⁴

⁴ So jedoch 2006 geschehen durch § 18 c Nr. 1 Allgemeines Eisenbahngesetz, § 17 c Nr. 1 Bundesfernstraßengesetz, § 14 c Nr. 1 Bundeswasserstraßengesetz,

Der Ende 2010 vom Bundesministerium des Innern erstellte Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung⁵ sei sicherlich hervorragend als Zwischenschritt geeignet, ehe man sich einer großen Reform nähern könne. Habe man Reformüberlegungen im Blick, ließen sich aus der jetzigen Diskussion zwei Lösungen gegenüber stellen:

Nach der ersten Lösung würde die Öffentlichkeit zu einem sehr frühen Zeitpunkt in einem vorgeschalteten Verfahren beteiligt und auch in die Entscheidung über das Ob der Realisierung des Vorhabens eingebunden.

Ein solches vorgeschaltetes Verfahren, wie es *Burgi* vorgestellt habe⁶, wäre – anders als der diesbezügliche Vorschlag *Baumanns* – für das spätere Planfeststellungsverfahren nicht verbindlich; die Nichtdurchführung führe jedoch zu einem Verfahrensfehler.

Allein durch die offene Erörterung und den Austausch von Argumenten würde möglicherweise bei einer großen Anzahl von Menschen Akzeptanz geschaffen.

Die zweite Lösung, die Bestellung eines Nachbarschaftsbeirates, wie ihn *Kerkloh* befürworte, habe Elemente davon, aber sei im Grunde nur noch erläuternder Art, da die Frage des Ob der Vorhabenrealisierung schon vorab beantwortet sei. Diese Vorgehensweise sei daher eher taktischer Natur: eine Seite führe nämlich den Dialog unter dem Vorbehalt, das Vorhaben auf jeden Fall durchzuführen – unabhängig von den vorgebrachten Argumenten, die auch die Frage des Ob betreffen würden.

Sellner mahnte daher zur Vorsicht, denn ein solches Verfahren solle seiner Ansicht nach gerade nicht rein taktischer Natur sein. Hinzu käme, dass es nicht immer sinnvoll sei, bis ins letzte Detail die Umsetzung einer Planung (das Wie) zu diskutieren, der Grenzen etwa technischer Art gesetzt seien. Nachbarschaftsbeiräte und -dialoge, so *Sellner* abschließend, würden sicherlich sehr zur Befriedung beitra-

§ 9 Abs. 5 Luftverkehrsgesetz, § 2 b Nr. 1 Magnetschwebbahnplanungsgesetz und § 43 c Nr. 1 Energiewirtschaftsgesetz. Die genannten Vorschriften wurden im Zuge des Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetzes (BGBl. I 2006/59, S. 2833 ff.) eingeführt.

⁵ Vgl. nunmehr den Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PIVer-einhG; BT-Drucks. 17/9666).

⁶ Siehe den Beitrag von *Burgi*, Bewertung und Reformbedarf – Die maßgeblichen Akteure, S. 69, 95 ff., im vorliegenden Band.

gen, doch stehe dahinter nie das Infragestellen des Gesamtprojektes, weshalb sie mit einem vorgeschalteten Verfahren nicht zu vergleichen seien, auch wenn sie vorhabenfördernde Elemente aufwiesen.

Dr. *Ulrich Storost* (Vorsitzender Richter am Bundesverwaltungsgericht, Leipzig) pflichtete *Sellner* insoweit bei, als auch er die Ansicht vertrat, dass Transparenz der Planung und Umsetzung von Großvorhaben nur durch bürgerfreundliche Beteiligungsformen hergestellt werden könne.

Er stellte allerdings vor dem Hintergrund, dass solche Beteiligungsformen viel Zeit kosten würden, in Frage, ob ein solcher Zeitaufwand durch eine Zeitersparnis aufgrund breiterer Akzeptanz für das Vorhaben kompensiert würde.

Storost betonte, dass die Akzeptanz nicht nur von der Transparenz des Vorhabens abhängt, sondern auch von seinen materiellen – sowohl rechtlichen als auch finanziellen – Rahmenbedingungen.

Rechtlich bestünden grundsätzlich keine Bedenken dagegen, dem formellen Planfeststellungsverfahren ein informelles Verfahren vorzuschalten, das dazu diene, eine Empfehlung für eine Planung zu erarbeiten, die auf breite Akzeptanz in der Öffentlichkeit stoßen könnte, wodurch die Planung transparenter gemacht und in der Öffentlichkeit Vertrauen geschaffen würde. Damit würde der Gefahr jeder Art von Vorfestlegung der Planfeststellungsbehörde für deren spätere Abwägungsentscheidung vorgebeugt.

Es müsse allerdings die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts berücksichtigt werden, wonach eine klare Trennung eines solchen informellen Verfahrens vom Planfeststellungsverfahren geboten ist.⁷

Eine effektive Mitsprache von Bürgern ließe sich, so *Storost* seine Ausführungen weiterführend, mit einer vorgezogenen Bürgerbeteiligung nach dem Vorbild des § 3 Abs. 1 BauGB erreichen, die die spätere Betroffenenbeteiligung in einem Planfeststellungsverfahren ergänzen könne.

Eine solche Bürgerbeteiligung müsse sowohl die Frage, ob ein Vorhaben überhaupt verwirklicht werden solle als auch die Prüfung verschiedener Ausführungsvarianten zum Gegenstand haben.

Akzeptanz erreiche man nicht dadurch, dass man ein Projekt, das technokratisch perfekt ausgearbeitet sei, als alternativlos präsentiere, setzte *Storost* den Ausführungen *Kerklohs* entgegen. Man müsse den

⁷ S. hierzu BVerwGE 139, 150 = NVwZ 2011, 1256 (1258).

Bürgern zumindest das Gefühl geben, dass sie eine demokratische Teilhabe an der Entscheidungsfindung, speziell über das Ob der Projektverwirklichung, genießen durften.

Storost erläuterte sodann die Anforderungen, die aus seiner Sicht zur Gestaltung einer effektiven Bürgerbeteiligung unabdingbar sind.

Eine effektive Bürgerbeteiligung müsse von einer neutralen Stelle vor Festlegung des Vorhabenträgers auf ein bestimmtes Planungskonzept durchgeführt werden.

Sie müsse mit einer Unterrichtung der Öffentlichkeit durch allgemein verständlich abgefasste, das Für und Wider der Planung und mögliche Alternativen offen darlegende Informationen beginnen – unter Nutzung von ortsüblicher Bekanntmachung, Internet und Bürgerversammlungen, also allen verfügbaren Informationsmitteln.

Im Rahmen dieser informellen vorgezogenen Bürgerbeteiligung sei jedermann, nicht nur den Betroffenen, Gelegenheit zur mündlichen und schriftlichen Äußerung und zur Erörterung zu geben, wobei Information und Erörterung in einem Termin verknüpft werden könnten.

Außerdem, betonte *Storost*, dürfe mit der Nichtbeteiligung eines Betroffenen keine materielle Präklusion verbunden sein, denn sonst würde das informelle Verfahren zu einem Zwischenverfahren, das seinerseits wieder effektiven Rechtsschutz erfordere. Dies würde zu einer Inanspruchnahme der von *Ingrid Hönlinger* am Vortag ausdrücklich geforderten vervielfachten gerichtlichen Rechtsschutzmöglichkeiten führen⁸, die letztlich zu einer Planungsverhinderungstaktik ermutige. Dieser Weg sei abzulehnen, mahnte *Storost*.

Um die Diskussion über ausreichende Bürgerbeteiligung nicht in jedem Einzelfall führen zu müssen, bedürfe sie einer gesetzlichen Regelung, die Parallelbeteiligungen vermeiden müsse, um die Anzahl von Beteiligungsverfahren nicht zu erhöhen. Finde ein Raumordnungsverfahren statt, in dem gemäß § 10 ROG ebenfalls eine Beteiligung der Öffentlichkeit vorgesehen ist, könne dieses als Trägerverfahren für die vorgezogene Bürgerbeteiligung nutzbar gemacht werden. Schließlich sei flankierend zu einer vorgezogenen Bürgerbeteiligung eine gegenüber Bürgerkritik offene Beteiligungskultur bei Vorhabenträgern, Anhörungs- und Planfeststellungsbehörden zu entwickeln, die gesetzlich zu verankern sei. Dabei müsse deutlich wer-

⁸ Zu dieser Forderung siehe *Hönlinger*, Bewertung und Reformbedarf – Sicht betroffener Bürger, S. 61, 67, im vorliegenden Band.

den, dass die Argumente und Ängste der Bürger nicht als lästig betrachtet, sondern ernst genommen und in eine Abwägung einbezogen würden.

Planungsbegleitende runde Tische seien ein geeignetes Mittel, die Beteiligungen organisierter Bürgerinteressen bei besonders komplexen oder kontroversen Planungen zu verbessern. Doch müsse gesichert sein, hob *Storost* hervor, dass die Verantwortung der zuständigen Behörde für die Gestaltung und die Entscheidung des Verfahrens nicht durch informelle Absprachen unterlaufen werde. Ungeklärt sei vor allem, wie sich eine repräsentative Besetzung solcher runder Tische erreichen ließe. „Es kann in einer Demokratie nicht sein, dass diejenigen, die am lautesten protestieren, sodann einen Pakt mit den Regierenden schließen und auf diesem Wege über das Vorhaben bestimmen“, so *Storost*.

Gegenüber Bürgerentscheiden über fachplanungsrechtliche Vorhaben äußerte sich *Storost* skeptisch, denn dabei bestehe die Gefahr, dass Belange, denen keine gewichtige Lobby zur Seite stehe, nicht entsprechend den Anforderungen des rechtsstaatlichen Abwägungsgebots berücksichtigt würden. Außerdem sei fraglich, ob neben den durch das Vorhaben nachteilig Betroffenen auch sonstige Bürger für die Abstimmung mobilisiert werden könnten und wie bei Vorhaben von überörtlicher Bedeutung der Kreis der Abstimmungsberechtigten bestimmt werden solle.

Den Ausführungen *Storosts* folgte die Stellungnahme Dr. *Wolfgang Wüsts*, der als Abteilungsleiter Planung und Bau der Autobahndirektion Südbayern mit der Planung von Großvorhaben, die von übergeordneter Stelle beschlossen wurden⁹, konfrontiert und damit besonderen Konfliktlagen ausgesetzt ist.

Er hob die Bedeutung eines umfassenden Informationsrechtes des Bürgers hervor, dem die kehrseitige Pflicht von Planungsträgern und beteiligter Verwaltungsbehörden entsprechen, Planungen vorzutragen und in Gemeinde- bzw. Stadtratssitzungen sowie Bürgerversammlungen dafür Sorge zu tragen, dass der Bürger hinreichend informiert werde.

In den letzten Jahren wolle der Bürger nicht mehr nur hinreichend informiert werden, sondern darüber hinaus mehr an den Entscheidungen selbst teilhaben, identifizierte *Wüst* die aktuellere Herausforderung bei der Umsetzung von Großvorhaben.

⁹ Etwa vom Bundestag in den Bundesverkehrswegeplänen.

Die Forderung einer verstärkten Teilhabe der Bürger an Entscheidungen sei ohne tiefgreifende rechtliche Änderungen der Verfahren umsetzbar, äußerte *Wüst* überzeugt. Er warnte gar vor einer rechtlichen Implementierung von Verfahren der Bürgerbeteiligung, denn diese würde den erforderlichen Handlungsspielraum, der je nach Einzelfall unterschiedlich groß sein müsse, eher nachteilig einschränken.

Wüst plädierte mit einem Hinweis auf seine Erfahrungen beim Ausbau der Autobahn 8 (A 8) von Rosenheim bis Salzburg für die Organisation von Planungsdialogen. Planungsdialoge seien eine sinnvolle Form der Bürgerbeteiligung. Sie könnten erheblich dazu beitragen, das Anrecht des Bürgers auf umfassende Information zu befriedigen, so *Wüst*. Unabdingbar sei jedoch die Festlegung von Regeln, bevor man in einen Dialog trete. Es sei zudem unbedingt darauf zu achten, dass sowohl Befürworter als auch Gegner eines Projekts in den Dialog einbezogen werden. Auf den Planungsdialog des Ausbaus der A 8 bezugnehmend berichtete *Wüst*, dass der Dialog ein Forum nicht nur für Gemeinden, sondern auch für Naturschutzverbände, Wirtschaftsverbände, den Bauernverband und all diejenigen geschaffen habe, die von dem Projekt in irgendeiner Art und Weise berührt seien. Nach Überwindung anfänglicher Distanzen wäre im Laufe des Dialogs, was Transparenz und Offenheit der Planung anbelange, ein positives Gesprächsklima entstanden. Dennoch, bekannte *Wüst*, könne ein Konsens in sachlichen Fragen auch mit Hilfe eines Planungsdialoges meist nicht erzielt werden. Um dennoch einen fruchtbaren Dialog zu führen, müssten von Anfang an neben den Grenzen technischer Standards, die nicht verhandelbar seien, die rechtlichen Rahmenbedingungen fachplanerischer und -rechtlicher Gesetzgebung sowie die finanziellen Möglichkeiten aufgezeigt und offengelegt werden.

Wüst wies darauf hin, dass in einem Planungsdialog durchaus auch Fragen zur Umsetzung der Planung thematisiert werden könnten, soweit diesbezüglich rechtliche Entscheidungsspielräume bestünden.

Sein Plädoyer für die Einrichtung von Planungsdialogen abschließend, betonte er die unumgängliche Notwendigkeit, getroffene Entscheidungen zu akzeptieren. Nur dann könnten große Infrastrukturvorhaben auch in Zukunft in die Tat umgesetzt werden.

Bestehe neben der Notwendigkeit, Entscheidungen zu akzeptieren, aus Sicht der Diskutanten jedenfalls die Notwendigkeit einer frühen Bürgerbeteiligung, um Großvorhaben auch in Zukunft zu verwirklichen stelle sich, so *Krumrey*, die weitergehende Frage, inwieweit

eine frühere Bürgerbeteiligung verrechtlicht und formalisiert werden solle. Bei der Umsetzung der Flughafenprojekte, an denen *Kerkloh* beteiligt war, habe sich sicherlich auch immer wieder Verbesserungsbedarf im Hinblick auf das Verfahren gezeigt, so *Krumrey*, der an *Kerkloh* die Frage richtete, welche Lehren es seien, die er aus den Verfahren gezogen habe und inwieweit diese zu einer Verbesserung zukünftiger Projekte führen könnten.

Die Projekte seien nur schwer vergleichbar, so *Kerkloh* seiner diesbezüglichen Antwort voranstellend. Allgemein könne man jedoch sagen, dass im Planungsrecht erhebliche technokratische Verbesserungen eingetreten seien, die allerdings zu einem erheblichen Aufwand und damit auch zu einer Verzögerung der Fertigstellung der Projekte führen würden. Bei einer gründlichen Vorbereitung eines Planrechtfertigungsverfahrens, das möglichst wenig Angriffspunkte biete, könne es Jahre dauern, bis der Planfeststellungsbeschluss ergehe. Folge sorgfältiger Vorarbeiten sei, dass der Antrag in der Regel kaum Änderungen erfahre. Dies werde dann wiederum gelegentlich bei der Verhandlung des Materials von der Öffentlichkeit kritisiert. Denn im Laufe der Umsetzung der Projekte habe sich ein enormes gesellschaftliches Bewusstsein über die Partizipationsmöglichkeiten entwickelt, so *Kerkloh* weiter. Die immer höhere technokratische Herangehensweise entstehe gerade auch dadurch, dass aus vergangenen Projekten Lehren gezogen würden, die zu einer Verbesserung zukünftiger Projekte führen würden, pflichtete *Kerkloh Krumrey* bei. Jedes Verfahren werde ausgewertet, sodass sich fortwährend Verbesserungsbedarf für die Ausarbeitung der Planrechtfertigungen zeige. Der überschaubare Kreis an Rechtskundigen, die an den Verfahren beteiligt seien, trage ebenfalls einen großen Teil dazu bei, die Verfahren weiter zu verbessern. Doch trotz der stetigen Verbesserung der Verfahren und dem Ziel, gesetzliche Möglichkeiten sinnvoll zu nutzen, also alle Möglichkeiten der Beteiligungsformen auszuschöpfen und öffentliche Diskussionsmöglichkeiten zu bieten, würden die Verfahren gerade auch für die beteiligten Projektträger häufig unbefriedigend ablaufen. Man bemühe sich darum, die Planung möglichst wenig angreifbar zu machen, dennoch bleibe immer ein hohes Maß an Unzufriedenheit, weil die Art des Planungsprozesses nicht die Diskussionsqualität abbilde, die erforderlich sei. Königswege gebe es nicht, so *Kerkloh*, der hervorhob, dass jede Planung eben auch die Besonderheiten der örtlichen Gegebenheiten zu berücksichtigen habe, bevor er schließlich nochmal das Modell des Nachbarschaftsbei-

rats, wie er beim Ausbau einer dritten Start- und Landebahn am Flughafen München praktiziert wird, näher erläuterte.¹⁰ Der Nachbarschaftsbeirat sei ein Versuch gewesen, eine Bürgerbeteiligung mit durchaus repräsentativem Charakter zu erreichen, an der sich in wesentlichem Umfang Betroffene wie Landkreise, Landräte, Gewerkschafter, Unternehmer, Kirchen und andere Interessenverbände beteiligen können. Es sei der Versuch gewesen, ein Forum zu schaffen, das einerseits nicht zu groß ist, dass Diskussionen unmöglich würden, das aber andererseits einen hohen Legitimationsgrad aufweist. Enttäuscht sei man daher darüber gewesen, dass sich Bürgerinitiativen aus prinzipiellen Erwägungen heraus nicht beteiligt hätten, so *Kerkloh*. Die Projektträger hätten die Beteiligten im Rahmen des praktizierten Dialogs von Anfang an über das Vorhaben und die Idee, die hinter dem Vorhaben steht, informieren können. So habe erklärt werden können, welche rationalen Gründe sich hinter der Planung verbergen, weshalb eine frühe Planung erforderlich sei und dass es darum ginge, eine leistungsfähige Infrastruktureinrichtung für Deutschland zu haben, die auch für zukünftige Generationen wichtig sei. Gerade deshalb habe man sich entschieden, an die Spitze des Nachbarschaftsbeirates eine neutrale Person zu setzen, die gerade auch unabhängig vom Flughafenbetreiber ist. Ihr, der ehemaligen Präsidentin des bayerischen Verfassungsgerichts, obliege es, die Kommunikation zu leiten, zu den Diskussionen einzuladen und die Themen, über die diskutiert wird, zu benennen: *Kerkloh* betonte, Ziel des Nachbarschaftsbeirates sei es, möglichst transparent zu arbeiten, inhaltsstarke Diskussionen zu führen und materielle Ergebnisse auszuarbeiten. Beispielsweise habe der Nachbarschaftsbeirat erwirkt, dass die Flughafen München GmbH einen Umlagefonds in Höhe von insgesamt 100 Millionen Euro zur Verfügung stellt. Diese Summe werde ausschließlich für Projekte und Maßnahmen eingesetzt, die über die rechtliche Verpflichtung der Flughafen München GmbH hinausgingen.¹¹ Dadurch könne auch materielle Wirkung erzeugt werden.

¹⁰ Sämtliche Informationen über den Nachbarschaftsbeirat und die von ihm wahrgenommenen Aufgaben werden der Öffentlichkeit im Internet zugänglich gemacht, s. <http://www.nachbarschaftsbeirat.de> (zuletzt abgerufen am 16. Mai 2012).

¹¹ Neben den Kommunen sollen auch besonders betroffene einzelne Bürgerinnen und Bürger vom Umlandfonds profitieren können, vgl. hierzu die Ausführun-

Vielleicht, gab *Krumrey* mit Blick auf die Ausführungen *Kerklohs* zu Bedenken, wären die Betroffenen zufriedener gewesen, wenn sie wenigstens in einem Teilbereich einen Verhandlungssieg hätten eringen können. Denn auch, wenn das Verfahren nach den Schilderungen *Kerklohs* fehlerfrei gewesen sei, waren die Bürger wohl im Nachhinein gerade unzufrieden, weil sie nichts mehr verändern konnten und alleine deshalb das Gefühl hatten, nicht hinreichend beteiligt gewesen zu sein. Inwieweit es sich bei der Findung von Verfahren der Bürgerbeteiligung also überhaupt um rechtliche und inwieweit vielmehr um taktische und psychologische Fragen handele, die einer Verrechtlichung gar nicht zugänglich seien, wollte *Krumrey* sodann von den Vertretern der Anwaltschaft, *Baumann* und *Sellner*, wissen.

Sellner erläuterte, seine Antwort einleitend, zwei unterschiedliche Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung, die im Laufe der 2. Bitburger Gespräche aufgezeigt wurden, anhand derer er aufzeigte, inwieweit aus seiner Sicht die Beteiligung rechtliche Wirkung oder lediglich taktische Wirkung entfalte. Diesbezüglich könne man die von *Burgi* in seinem Vortrag geschilderte, sehr frühe Öffentlichkeitsbeteiligung, im Rahmen derer bedingungslos auch die Frage des Ob einer Projektverwirklichung in Frage gestellt würde, von der von *Kerkloh* vorgestellten Form des Nachbarschaftsbeirats unterscheiden, im Rahmen dessen die Frage des Ob der Projektumsetzung nicht gestellt, sondern das Projekt lediglich erläutert werde; gelegentlich der Erläuterung würden dann auch die Argumente vorgebracht, die für die Verwirklichung des Projektes sprechen. Da also nicht zur Diskussion stehe, das Projekt nicht zu verwirklichen, stelle diese Vorgehensweise im Rahmen eines Nachbarschaftsbeirates eine rein taktische Vorgehensweise dar. Bis ins Detail diskutiert würde hingegen das Wie, obwohl schon allein aus technischen Gründen kaum Alternativen der Umsetzung bestünden. *Sellner* bekräftigte nochmals, dass hinter einem Nachbarschaftsdialog nie ein Infragestellen des Gesamtprojektes stehe. Dennoch wohnten dem Dialog vorhabenfördernde Elemente inne und er könnte zur Befriedigung beitragen. Der Aufwand werde nur in der Hoffnung betrieben, am Ende auch etwas in den Händen zu halten. Dies als Taktik zu bezeichnen, sei vielleicht etwas ungerrecht, so *Sellner*, doch seien die vorgetragenen Aspekte diesbezüglich zu berücksichtigen.

Sellners Stellungnahme schloss sich *Baumann* an. Er könne aus seiner Erfahrung in nahezu einhundert großen Erörterungsterminen berichten, dass die Überfrachtung mit politischen Inhalten dazu führe, dass sich die Parteien in Gräben verschanzten, wodurch eine Diskussion nicht mehr möglich sei. Die Möglichkeit, einen Erörterungstermin zu torpedieren, sei für Anwälte ein Leichtes. *Baumann* betonte daher wiederum, dass es unbedingt erforderlich sei, die Entscheidung des Ob einer Planung mit den damit verbundenen politischen Implikationen von dem Verwaltungsverfahren abzuschichten, sodass damit verbundene Probleme im Vorfeld beseitigt werden könnten.

Zwar schließe er sich *Sellner* an und sei ebenso der Ansicht, dass die Verhandlungsleiter nicht immer hinreichend ausgebildet sind. Häufig jedoch seien die Verhandlungsleiter eben gerade deshalb in einer in einer schlicht hoffnungslosen Situation, weil die Frage des Ob einer Projektverwirklichung nicht abgeschichtet würde.

Positiv erwähnte *Baumann* hier hingegen das Verfahren des Flughafenbaus in Frankfurt. Der ergebnisoffene Erörterungstermin sei durch Gutachten, auf die im Erörterungstermin selbst Bezug genommen werden konnte, gut vorbereitet worden, was klare Positionierungen ermöglicht habe. Die nachträglichen Schwierigkeiten seien durch Klagen gegen den Planfeststellungsbeschluss entstanden, weil das Ergebnis der Mediation nicht verbindlich gewesen sei und man sich von behördlicher Seite nicht an die im Erörterungstermin getroffenen Vereinbarungen gehalten habe. Doch sollten diese Schwierigkeiten nicht über die vorbildliche Vorbereitung des Erörterungstermins hinwegtäuschen, die einen sehr großen finanziellen Aufwand erfordere, der von Bürgern, Umweltverbänden und Gemeinden ohne weitere Unterstützung nicht zu schultern sei.

Kerkloh stellte daran anknüpfend die Frage in den Raum, wieso man ein Mediationsverfahren beschreite, wenn das Ergebnis nicht verbindlich ist. Er bekräftigte, dass im Einzelfall entschieden werden müsse, welches das passende Verfahren sei. Für den Planungsprozess der Erweiterung der Start- und Landebahnen am Flughafen München habe man sich unter Berücksichtigung der Umstände des konkreten Vorhabens eben bewusst für einen anderen Weg entschieden, als er am Flughafen Frankfurt gewählt wurde. Man müsse abwarten, ob sich der Nachbarschaftsbeirat bewähre und welchen Einfluss er auf das Verfahren habe.

Von *Sellner* wollte *Kerkloh* schließlich gerne wissen, wie es möglich sein solle, die größtenteils mit abstrakten Daten hinterlegte Be-

darfssituation, die die Auswirkungen eines Projektes auf das gesamte Land widerspiegeln, gegenüber den Interessen von sehr abgrenzbaren Betroffenen in einem vorgeschalteten Verfahren, wie es *Burgi* in seinem Referat vorgestellt habe, zu verhandeln. Beim Ausbau des Flughafens in München zeige sich einmal mehr, dass eine Vielzahl von Bürgern für sich in Anspruch nehmen, Infrastrukturvorhaben zu beschränken, die Wirkungen noch in über 30 Jahren entfalten. Würde das Projekt nicht realisiert, würde man die nächsten fünf Jahre vielleicht keine spürbaren Auswirkungen feststellen, die Auswirkungen spüre man dann aber in 15 Jahren.

Um eine Akzeptanz für solche Vorhaben zu erreichen, antwortete *Sellner*, sei eine offene Erörterung und ein Austausch von Argumenten erforderlich. Zwar handele es sich bei dem von *Burgi* vorgestellten Verfahren um ein Verfahren, das für das spätere Planfeststellungsverfahren keine volle Verbindlichkeit haben solle, dennoch müsse es geführt werden, denn sonst läge ein Verfahrensfehler vor. Damit könne ein solches Verfahren der frühen Erörterung und dem Austausch von Argumenten sehr wohl dienlich sein.

Storost pflichtete *Sellner* bei und hob den Unterschied der widerstreitenden Auffassungen vor, wie sie von *Kerkloh* einerseits und von *Storost*, *Sellner* und *Baumann* andererseits vertreten würden.

Dieser läge gerade darin, dass es nicht ausreiche, ein Projekt technokratisch perfekt auszuarbeiten und dem Bürger dann alternativlos zu präsentieren. Vielmehr müsse man dem Bürger dadurch, dass die Entscheidung erst getroffen wird, wenn Argumente ausgetauscht wurden, zumindest das Gefühl geben, dass er eine demokratische Teilhabe an der Entscheidungsfindung, und zwar speziell an der Entscheidungsfindung über das Ob, genießen dürfe. Dies eröffne wenigstens die Chance auf Akzeptanz, wenn vermutlich auch nie volle Akzeptanz erreicht werden würde. Die Herstellung von Akzeptanz erfordere eben gerade keine technokratische, alternativlose Herangehensweise, betonte *Storost*. Akzeptanz erreiche man nur, wenn man demokratische Teilhabe ernst nehme.

Moderator *Henning Krumrey* rückte sodann die Rolle der Verwaltung in den Mittelpunkt der Diskussion. Er richtete an *Wüst* die Frage, wie sich die Bedenken, die Bürger häufig gegenüber Planungsdialogen haben, lindern oder gar überwinden ließen und welche Rolle dabei der Verwaltung zukomme. Bislang seien Planungsdialoge auch noch eher etwas Ungewöhnliches in Deutschland und aus Sicht der beteiligten Bürger entstehe allzu oft das Gefühl, weder von Seiten

der Behörde noch von Seiten der Vorhabenträger hinreichend informiert zu werden, dass die Behörden gar mit diesen gemeinsame Sache machen würden.

Die Verwaltung habe ohne Zweifel eine Bringschuld, so *Wüsts* klare Stellungnahme. Gerade weil sich die Verwaltung immer dem Vorwurf ausgesetzt sehe, mit dem Vorhabenträger Absprachen zu treffen und die Entscheidungen schon im Vorfeld eines Dialogforums gefällt zu haben, sei es so wichtig, offen zu kommunizieren. Beim Ausbau der A 8 sei man daher sehr darum bemüht, alle Informationen zugänglich zu machen. Doch werde man, stellte *Wüst* klar, nie einen Konsens erzielen. Er appellierte an die Beteiligten, auch knappe Entscheidungen zu akzeptieren. Sodann kam er auf den Planungsdialo g des Ausbaus der A 8 zurück. Es habe keine Diskussion darüber gegeben, dass der Ausbau erfolgen müsse. Dies habe selbst der BUND bejaht. Große Meinungsunterschiede gab es hingegen bei der Frage, wie das Projekt verwirklicht werden solle, so *Wüst*. Zwar könne man aufgrund gesetzlicher Bindungen durch den Bedarfsplan über das Wie in Teilen nicht verhandeln. Dennoch gäbe es einen Graubereich, den man nutzen könne und innerhalb dessen auch von Verwaltungsseite und von Seiten des Bundesverkehrsministeriums Flexibilität gefordert sei. Hier würden positive Erfahrungen gemacht, betonte *Wüst*. Durch den Dialog sei für die Bürger eine erhebliche Verbesserung eingetreten, insbesondere was den Lärmschutz anbelange. Hätte es keinen Dialog gegeben, wären die Planungen und Verfahren konventionell abgelaufen. Dank des Dialoges würden Lärmschutzttunnel und Einhausungen gebaut und der Lärmschutz schlechthin verbessert. Insoweit sei der Dialog ein großer Erfolg gewesen. Mit einem solchen Planungsdialo g seien allerdings erhebliche Kosten verbunden. Durch die Einbettung in einen bundesweiten Kontext stelle das sicherlich ein Problem des Bundesverkehrsministeriums dar.

Wenn auch die positive Stellungnahme *Wüsts* lobenswert sei, reiche all das nicht aus, um die Verfahren zu verbessern, fuhr *Baumann* fort. Das strukturelle Problem, das bestehe, könne so nur abgemildert werden, sei dadurch aber nicht zu lösen.

Schon 1982 habe *Willi Blümel* auf einer Tagung in Speyer¹² die frühzeitige Bürgerbeteiligung ausgerufen, die nach damaliger Auf-

¹² *Blümel*, Grundrechtsschutz durch Verfahrensgestaltung, S. 23, 23 ff. in: *Blümel*, (Hrsg.), Frühzeitige Bürgerbeteiligung bei Planungen. Vorträge und Dis-

fassung als vorgezogener Rechtsschutz im Verwaltungsverfahren ein rechtsstaatliches Element darstellt habe. Zur Demokratisierung des Verfahrens trage sie allerdings nicht bei. Der damals in Gang gesetzte Prozess habe jedoch zur Einführung der Instrumentarien geführt, die sich nunmehr als unzureichend erwiesen hätten. Der nächste Schritt sei daher die Suche nach Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung im politischen Bereich, um auch zukünftig die Umsetzbarkeit von Großprojekten zu gewährleisten.

Die Umweltverbände schlagen zur zukünftigen Gewährleistung der Umsetzbarkeit von Großprojekten ein abgeschichtetes Verfahren vor, dessen Ergebnissen sie sich auch unterwerfen würden, setzte *Baumann* fort. Im Vergleich zum Verfahren, das *Burgi* vorgestellt habe, weise es eine höhere Verbindlichkeit auf.

Die Abschichtung sollte sowohl bezüglich der Planrechtfertigung im Planfeststellungsverfahren stattfinden als auch bezüglich der Auswahl des Projektstandorts sowie möglicher Planungsalternativen.

Die vorweggenommene Entscheidung über diese drei Themen könne nicht dem späteren Planfeststellungsbeschluss gleichgestellt werden, aber ein vorläufiges Gesamturteil mit verbindlicher rechtlicher Wirkung darstellen, das Rechtsschutz umfasse und auch die Präklusion für das weitere Verfahren bedeute. Auf diese Art und Weise könnte, so *Baumann*, Investitionssicherheit erzielt werden und es könnten Fehlplanungen vermieden werden, weil vorweg frühzeitig Entscheidungen getroffen würden, auf die man sich stützen könne.

Im Planfeststellungsverfahren seien grundsätzliche Fragen ausgeklammert. Es ginge dann nur noch um die Art und Weise der Durchführung, beispielsweise um Maßnahmen zum Schallschutz oder etwa Möglichkeiten der Reduzierung der Schadstoffbelastung eines Projektes. Die Probleme beim Ausbau der Start- und Landebahn in München sind aus Sicht *Baumanns* nicht durch einen Nachbarschaftsbeirat zu lösen, da das Thema nicht regional begrenzt, sondern von bundesweiter Bedeutung ist. Erforderlich sei die Konzentration der bisherigen Verfahren mit mehrfacher Öffentlichkeitsbeteiligung.¹³ Es müsse ein Weg gefunden werden, die verschiedenen Akteure bundesweit zu beteiligen. Eine, bei Gesetzgebungsvorhaben übliche, An-

kussionsbeiträge der 49. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung 1981 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin 1982.

¹³ Etwa die Verfahren im Fernstraßenbereich, oder auch im Wasserstraßen- und Eisenbahnbereich.

hörung der Gesetzgeber der beteiligten Kreise genüge nicht. Wie der zukünftige Weg aussehen könne, wisse er nicht, gestand *Baumann*.

Krumrey schloss die Aufforderung an, auch außerhalb des Podiums Diskussionsbeiträge zu leisten. Dieser Aufforderung kam zunächst *Michael Hund* (Vizepräsident des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin, Vizepräsident des Bundesverwaltungsgerichts a.D.) nach. Er teilte die Ansicht *Baumanns*, dass die Vervielfältigung von Eingaben eine einfache Konfliktstrategie ermögliche. Im Gegensatz zur parallelen Problematik der Konfliktverteidigung im Strafprozess sei eine Lösung dieser Problemlage in einem Bedürfnis- oder Bedarfserörterungsverfahren um ein Vielfaches leichter. Dort könne man, ohne detaillierte rechtliche Regelung, klar sagen, dass es der Verhandlungsleiter, der hinreichend ausgebildet und neutral sein müsse, in der Hand habe, jederzeit Einwendungen abzuschneiden, keine weiteren Sachverständigengutachten einzuholen und das Verfahren zum Ende zu bringen. *Hund* warnte davor, dass ein vorgeschaltetes Verfahren zu unberechenbaren Verzögerungen führe, wenn es ohne klare Regelungen abliefe. Ein vorgeschaltetes Verfahren wäre keine präklusionsbewehrte, mit Rechtsschutz versehene Vorabschichtung, sondern solle als ergebnisoffene Beteiligung von jedermann und jedem Verband akzeptanzfördernde Wirkung entfalten. Überzeugt habe *Burgis* Vorschlag, die rechtliche Wirkung des vorgeschalteten Verfahrens lediglich darauf zu beschränken, dass bei Nichtdurchführung ein Verfahrensfehler vorliege. Denn wie, wie lange und mit welchen Ergebnissen es durchgeführt werde, das sei Abwägungsmaterial, keine Frage eines fehlerfreien Verfahrens.

Dem pflichtete *Storost* grundsätzlich bei, gab jedoch zu bedenken, dass auch mit den gestuften Verfahren im Immissionsschutz- und Atomrecht nicht nur positive Erfahrungen gemacht worden seien. Streit entfachte immer, weil keine Einigkeit darüber herrsche, was verbindlich entschieden worden sei und was noch in den folgenden Verfahrensstufen offen und Einwendungsgegenstand sein könne. Eine derart erweiterte Bürgerbeteiligung koste außerdem viel Zeit, rief *Storost* nochmals in Erinnerung. Und ob die damit bezweckte akzeptanzfördernde Wirkung wirklich eintrete, sei nicht sicher vorhersagbar. Letztlich bestehe nur die Chance auf größere Akzeptanz. Wenn eine vorgezogene Bürgerbeteiligung mit Präklusion und Rechtsschutz bewehrt würde, führe dies dazu, dass bereits in diesem frühen Stadium mit ganz erheblichem Zeitaufwand – nämlich dem Aufwand für das Verfahren selbst, für die Entscheidung und für das anschließende

oder gar die anschließenden Gerichtsverfahren – ein Zwischenstreitverfahren geführt würde, dessen Zeitaufwand überhaupt nicht absehbar sei und das in diametralem Gegensatz zu allem stehe, was in den letzten 10 bis 15 Jahren unter Beschleunigungsbestreben im Hinblick auf die Verwirklichung von Infrastrukturvorhaben angestrebt worden sei. Für die Beschleunigungsbestreben, betonte *Storost*, seien rechtspolitisch gute Argumente anzuführen, etwa die Wettbewerbslage in Deutschland, die von einer zeitnahen Verwirklichung von Projekten profitiere oder das Ziel zu verhindern, dass neue Entwicklungen und damit neue Abwägungsbelange auftreten, die nicht berücksichtigt werden konnten. All diese Dinge würde man durch eine Präklusions- und Rechtsschutzbewehrung dieses vorgezogenen Bürgerbeteiligungsverfahrens erneut heraufbeschwören und davor sei dringend zu warnen, so *Storost*.

Dem Aspekt der zeitlichen Ausdehnung des Verfahrens trat *Baumann* entgegen. Die ohnehin existierende Beteiligung im Raumordnungsverfahren sollte seiner Meinung nach entfallen. Eine somit zusammengefasste Beteiligung koste nicht mehr Zeit. Auch er sehe dann aber schon in diesem frühen Stadium das Risiko der Klage gegen die Entscheidung über Planrechtfertigung, Projektstandort und Projektalternativen. Im Gegensatz zu den atomrechtlichen und immissionsschutzrechtlichen Regelungen zur Teilgenehmigung und zum Vorbescheid, bei denen es an gesetzlichen Definitionen mangle, weshalb den Unternehmern beliebige Gestaltungsmöglichkeiten offen stünden, wären genaue Definitionen möglich. Bevor man abschichte, müsse klar definiert werden, was Gegenstand sei. Bereite man das sich anschließende Verfahren parallel vor, trete am Ende eine erhebliche Zeitminderung ein, so *Baumann*, der sich davon überzeugt zeigte, dass das Verfahren so an Rationalität gewinnen könnte.

Kerkloh kam nochmals auf die Frage der Präklusionsbewehrung zu sprechen. Er sehe nicht, wo tatsächlich der Unterschied zum formalisierten Planfeststellungsverfahren läge, wenn über das Ob diskutiert würde. Der Gutachterkrieg der Beteiligten bilde genau das ab, was eigentlich im Planfeststellungsverfahren passiere. Denn das Erfordernis, das Ob zu begründen, bringe es ohnehin mit sich, dass die Frage des Ob formal schon behandelt werde. Man müsse sich also mit Gegengutachten auseinandersetzen, was zu einer Veränderung der Planungsunterlagen führen könne. Über das Ob werde also längst formalisiert gesprochen. Tatsächlich würde wohl auch, genau wie

derzeit auch, in einem rechtlich fixierten Verfahren ein Gutachterkrieg geführt, so *Kerkloh*. Vereinfacht betrachtet würde also zunächst ein nicht formalisiertes Planfeststellungsverfahren durchgeführt und dann nochmal ein formalisiertes, was zu einer erheblichen Zeitverzögerung im Verfahren führen würde. Am Beispiel des Münchener Transrapid zeige sich, dass neben die formale Diskussion auch die politische Diskussion trete. Je länger Verfahren dauerten, desto eher eigneten sie sich auch dazu, sie politisch in jede beliebige Richtung zu instrumentalisieren, warnte *Kerkloh*.

Doch nicht nur zeitliche Aspekte, sondern auch finanzielle Aspekte sind bei der Verwirklichung von Großvorhaben von herausragender Bedeutung. Die Vorhabenträger bedürfen hinreichender finanzieller Mittel bei der Projektrealisierung. *Klaus Schönenbroicher* (Ministerialrat im Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf) wollte diesen Aspekt thematisiert wissen. Er zeigte die Bedeutung finanzieller Mittel für die Verwirklichung von Projekten an zwei Projekten auf, die im Laufe der Diskussion näher erläutert wurden, nämlich dem Ausbau der A 8 sowie der Erweiterung des Flughafens München. Für die Betroffenen von erheblicher Bedeutung sei beim Ausbau der A 8 die Erfüllung von Lärmschutzaufgaben, die einen finanziellen Aufwand darstellen. Gar mit Hundert Millionen Euro wurde der Nachbarschaftsbeirat, der beim Ausbau des Münchener Flughafens eingerichtet wurde, von der Flughafen München GmbH ausgestattet. *Schönenbroicher* fragte *Wüst*, wie die Bereitstellung der Mittel zur Finanzierung des Lärmschutzes vor dem Rechnungshof zu vertreten wäre. Von *Kerkloh* wollte er wissen, wie es möglich sei, den Nachbarschaftsbeirat mit finanziellen Mitteln in solch erheblichem Ausmaße auszustatten.

Wüst erklärte, man sei sehr wohl an die Vorgaben der 16. Bundesimmissionsschutzverordnung gebunden. Dennoch könnten auch weitere Kriterien zur Beurteilung der Planungslösung herangezogen werden. Im Chiemgau spiele da gerade das Thema Landschaftsbild eine große Rolle und auch die Belastungen, denen die Bürger bisher durch die Autobahnen ausgesetzt waren. Würde das alles in die Planungskonzeption miteinbezogen, könne man durchaus auch zu anderen Lösungen kommen. Bislang lägen allerdings keine Genehmigungen vor.

Kerkloh erklärte, dass die bereitgestellten finanziellen Mittel grundsätzlich an den Baubescheid der dritten Start- und Landebahn

gebunden seien. Sie stünden also nicht völlig frei zur Verfügung, sondern würden grundsätzlich erst bei Bau der Start- und Landebahn ausgezahlt. Zudem müsse es über die Verwendung der Mittel zuvor eine Befassung im Gremium geben und jede Maßnahme, die finanziert werden soll, müsse nochmal durch den Aufsichtsrat und die Gesellschafterversammlung. Die Mittelbereitstellung sei kein Freibrief dafür, diese beliebig zu verwenden, hob *Kerkloh* hervor. Die Mittel könnten insbesondere nur für Maßnahmen verwendet werden, die im Zusammenhang mit Belastungen der Start- und Landebahn stehen. Hinter dem Empfehlungsrecht des Nachbarschaftsbeirats, der als mögliche Form der Bürgerbeteiligung Verfahren bereichern kann, stehe also noch ein formaler Prozess.

Um dem zunehmenden Interesse der Bürger an frühzeitiger Beteiligung und Mitsprache gerecht zu werden und gleichzeitig die Planung von Großvorhaben zu optimieren und Transparenz zu schaffen, was eine akzeptanzschaffende Wirkung nach sich ziehen könnte, ist, so hat auch diese Diskussion gezeigt, ein Bündel an Maßnahmen denkbar, deren Effektivität rege diskutiert wurde. *Henning Krumrey* fasste abschließend zusammen, nicht nur die Diskutanten seien sich darüber einig, dass eine frühzeitige Information der Betroffenen durch die Vorhabenträger jedenfalls keine Nachteile nach sich zöge. Die Mentalität und das Herangehen an die Umsetzung von Großvorhaben müssten sich weiter ändern. Gehe es auch in den Debatten um die Vorhaben nie um Konsens, so ginge es jedoch um Vertrauen. Und Vertrauen werde alleine dadurch gestärkt, wenn alle Seiten den Eindruck hätten, man gehe fair miteinander um.