



Universität Hamburg · Fakultät für Rechtswissenschaft
Rothenbaumchaussee 33 · 20148 Hamburg

An den
Deutscher Bundestag
Innenausschuss

10117 Berlin

<p>Deutscher Bundestag Innenausschuss</p> <p>Ausschussdrucksache 17(4)662 F</p>

Der Geschäftsführende Direktor

PROF. DR. ULRICH RAMSAUER

Universität Hamburg
Fakultät für Rechtswissenschaft
Seminar für Verwaltungslehre
Rothenbaumchaussee 33
20148 Hamburg

Tel: 040-42838-4965

Fax: 040-42838-5670

ulrich.ramsauer@uni-hamburg.de

Sekretariat Tel.: 040-42838-5654

Fax: 040-42838-5670

www2.jura.uni-hamburg.de/verwaltungslehre

Hamburg, den 17. Februar 2012

Betr.: Stellungnahme zum Entwurf eines PIVereinHG (BT-Drs. 17/9666)

1. Allgemeine Einschätzung

Das Vorhaben, Sonderregelungen in den Fachplanungsgesetzen, insbesondere denen nach dem Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz, wieder abzubauen und im VwVfG zu vereinheitlichen, ist zu begrüßen. Dasselbe gilt auch für die Regelung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung und die Einführung einer einheitlichen Rechtsbehelfsbelehrung. Positiv zu bewerten sind auch die im Änderungsantrag der Fraktionen von CDU/CSU und FDP enthaltenen Ergänzungsvorschläge.

2. Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 25 Abs. 3)

Die Vorschrift stellt einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und zur Förderung von Transparenz und Akzeptanz von Entscheidungen über Vorhaben dar und ist positiv zu bewerten; die gegen sie erhobenen Einwendungen vermögen nicht zu überzeugen. Das gilt sowohl für den Einwand einer fehlenden Verpflichtung als auch für die Sanktionslosigkeit:

a) Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung im Drei-Phasen-Modell

Aus verwaltungsverfahrenrechtlicher Perspektive, also ohne Berücksichtigung raumordnungsrechtlicher und ähnlicher Verfahren, durchlaufen Vorhaben von der ersten Idee bis zur administrativen Entscheidung drei Phasen, die sachstrukturell bedingt sind und nicht miteinander vermengen lassen:

Die **erste Phase** umfasst interne Planungsüberlegungen und Planungen des Vorhabenträgers. Auch wenn insoweit Informationen an die Öffentlichkeit gelangen, ist sie verfahrensrechtlich weder steuerungsfähig noch steuerungsbedürftig. Jeder kann Planungsüberlegungen anstellen so viel er will, kann prüfen, verwerfen berechnen usw. Solche Überlegungsprozesse **lassen sich verfahrensrechtlich nicht reglementieren** und sind gewissermaßen Ausdruck freien Denkens.

Die **zweite Phase** beginnt, wenn der Vorhabenträger mit der zuständigen Behörde wegen des Vorhabens erstmals Kontakt aufnimmt, um einzelne Fragen abzuklären, Informationen einzuholen usw. Damit wird der rein interne Bereich verlassen; die Kontaktaufnahme löst auf Seiten der Behörde bereits Pflichten aus (§ 25 Abs. 2 VwVfG). Es handelt sich aber noch nicht um ein Verwaltungsverfahren, sondern um eine Vorphase, die **durch ihren informellen Charakter geprägt** ist und auch geprägt sein muss. In dieser informellen Vorverfahrensphase ist noch nicht sicher, ob es zu einer Antragstellung kommt und welche Gestalt das beantragte Vorhaben wohl haben wird. Es würde dem informellen Charakter dieser Phase widersprechen, wenn hier für den Vorhabenträger bereits echte Rechtspflichten begründet würden.

Die **dritte Phase** beginnt mit der Antragstellung (§ 22 VwVfG). Erst damit wird rechtlich das Verwaltungsverfahren ausgelöst. In diesem Verfahren können auch sanktionsbewehrte Pflichten statuiert werden; Fehler in dieser Phase können sich auf die Rechtmäßigkeit der Endentscheidung und damit auch auf die Anfechtbarkeit auswirken.

b) Wirksamkeit der Regelung

Obwohl die Regelung ohne Rechtspflichten des Vorhabenträgers und ohne Sanktionsmöglichkeiten der Behörde auskommt, ist damit zu rechnen, dass sich damit eine frühe Beteiligung der Öffentlichkeit wirksam installieren lässt, ohne dass bei der Behörde bürokratischer Aufwand entsteht und ohne dass die Fehleranfälligkeit des Verwaltungsverfahrens erhöht wird:

Erstens steht es im wohlverstandenen Eigeninteresse des Vorhabenträgers, die betroffene Öffentlichkeit so früh wie möglich (d.h. sobald seine Absichten sich hinreichend konkretisiert haben) zu informieren und auf diese Weise jedenfalls jenen Widerstand zu vermeiden, der lediglich aus Ängsten und Befürchtungen nicht informierter Bürger gespeist wird.

Zweitens liegt es im wohlverstandenen Eigeninteresse des Vorhabenträgers, die Empfehlung der Behörde zur Durchführung einer frühzeitigen Bürgerbeteiligung zu befolgen, weil er von der zweiten Phase, der informellen Vorverfahrensphase an (und auch danach) auf die Kooperationsbereit-

schaft der Behörde angewiesen ist. In dem Kooperationsverhältnis zwischen Vorhabenträger und Behörde wird eine Gegenseitigkeit nach dem Muster „Fördern und Fordern“ eingeführt. Es wird sich zeigen, dass damit genügend Anreize zur Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung seitens des Vorhabenträgers gesetzt werden können.

c) Warum keine Rechtspflicht?

Die Einführung einer Rechtspflicht fände in der zweiten, der informellen Verfahrensvorphase keinen zeitlichen Ansatzpunkt. Niemand kann sinnvoll dazu gezwungen werden, unvollständige Planungen, Projektüberlegungen oder Konzepte für Vorhaben der Allgemeinheit zu einem Zeitpunkt bekannt zu geben, zu dem ein Wille zur Verwirklichung noch gar nicht manifest geworden ist. Darin unterscheidet sich die Situation von derjenigen in § 3 Abs. 1 BauGB, in der Bürger in einen öffentlich-rechtlichen Planungsprozess einbezogen werden. Eine Rechtspflicht könnte erst bei Antragsreife und Antragsabsicht statuiert werden, also zu dem Zeitpunkt, zu dem der Zulassungsantrag gestellt werden soll. Dann aber wäre dem Anliegen, gerade eine frühzeitige Beteiligung zu erreichen, nicht mehr Rechnung getragen. Die Bürgerbeteiligung unmittelbar nach Antragstellung ist zumeist – etwa im Planfeststellungsverfahren – ohnehin vorgesehen.

d) Zur Ergänzung gem. Fraktionsvorschlag

Die vorgeschlagene Ergänzung um die Information der Öffentlichkeit erscheint sinnvoll, weil sie ein berechtigtes Informationsinteresse befriedigt und den Kommunikationsprozess zwischen Vorhabenträger und Öffentlichkeit weiterführt. Zwar würde die Öffentlichkeit nach der Antragstellung in den meisten Fällen ohnehin informiert, aber eben später und auch nur, wenn es zur Antragstellung kommt. Es muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass damit nur der Umfang der Einwirkungspflichten der Behörde erweitert, nicht aber eine Rechtspflicht des Vorhabenträgers statuiert wird.

2. Vereinheitlichung des Planfeststellungsrechts

Die Regelungen des Entwurfs über eine Vereinheitlichung des Planfeststellungsrechts und damit über die Beseitigung eines Teils der Rechtszersplitterung sind ein Schritt in die richtige Richtung. Unabhängig davon, dass man sich hier weitergehende Harmonisierungen wünschen würde, sind die Vorschläge positiv zu bewerten. Letzteres gilt auch und vor allem für die Beibehaltung des obligatorischen Erörterungstermins. Auch wenn im Fachrecht an der fakultativen Erörterung festgehalten wird, liegt darin ein wichtiges Signal im Hinblick auf die Bedeutung der Erörterung. Die gegen den obligatorischen Erörterungstermin erhobenen Einwendungen betreffen im wesentlichen

Durchführungsmängel und ließen sich durch eine administrative Ertüchtigung des Termins ausräumen.

3. Sonstige Änderungen

Zu begrüßen ist die beabsichtigte Änderung des § 20 Abs. 5 VwVfG; es erscheint konsequent und geboten, den Angehörigenbegriff um die Lebenspartner zu erweitern. Auch der Fraktionsvorschlag über die öffentliche Bekanntmachung im Internet durch einen neuen § 27a VwVfG erscheint sinnvoll und nützlich. Zu begrüßen ist schließlich die vorgesehene Regelung über die Rechtsbehelfsbelehrung in § 37 Abs. 6 VwVfG.

Ulrich Ramsauer