

Innenausschuss
Wortprotokoll
92. Sitzung

Öffentliche Anhörung

am Montag, 18. Februar 2013, von 14.00 Uhr bis 16.00 Uhr
Marie-Elisabeth-Lüders-Haus, Raum 3.101 (Anhörungssaal)
Adele-Schreiber-Krieger-Straße 1, 10117 Berlin

Vorsitz: Wolfgang Bosbach, MdB

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen
zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und
Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PIVereinHG)

BT-Drucksache 17/9666

sowie Änderungsantrag auf **Ausschussdrucksache 17(4)655**

	<u>Seite</u>
I. Anwesenheitsliste	
• Mitglieder des Deutschen Bundestages	3
• Bundesregierung, Bundesrat, Fraktionen	
II. Sachverständigenliste	5
III. Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten	6
IV. Protokollierung der Anhörung Bandabschrift	7
V. Anlage:	
Schriftliche Stellungnahmen der Sachverständigen - Ausschussdrucksachen-Nr.: 17(4)662 A ff -	
• Ulf Domgörgen Vors. Richter am Bundesverwaltungsgericht, Leipzig - 17(4)662 A	38
• Prof. Dr. Jan Ziekow Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften, Speyer - 17(4)662 B	42
• Tilmann Heuser BUND Berlin e.V., Berlin - 17(4)662 C	46
• Matthias M. Möller-Meinecke Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Frankfurt/Main - 17(4)662 D	50
• Prof. Dr. Andrea Versteyl Fachanwältin für Verwaltungsrecht, Berlin - 17(4) 662 E	60
• Prof. Dr. Ulrich Ramsauer Vors. Richter am Oberverwaltungsgericht, Hamburg - 17(4)662 F	63

I. Anwesenheitsliste Mitglieder des Deutschen Bundestages

Bundesregierung

Bundesrat

Fraktionen und Gruppen

**II. Liste der Sachverständigen für die Öffentliche Anhörung
am 18. Februar 2013**

- | | | |
|----|-----------------------------|---|
| 1. | Ulf Domgörgen | Vorsitzender Richter am
Bundesverwaltungsgericht, Leipzig |
| 2. | Tilmann Heuser | BUND Berlin e.V., Berlin |
| 3. | Matthias M. Möller-Meinecke | Fachanwalt für Verwaltungsrecht,
Frankfurt/Main |
| 4. | Prof. Dr. Ulrich Ramsauer | Vorsitzender Richter am
Oberverwaltungsgericht Hamburg |
| 5. | Prof. Dr. Andrea Verstejl | Fachanwältin für Verwaltungsrecht, Berlin |
| 6. | Prof. Dr. Jan Ziekow | Deutsche Universität für
Verwaltungswissenschaften, Speyer |

III. Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten

Sprechregister der Sachverständigen

Seite

Ulf Domgörgen	7, 21, 30, 31
Tilmann Heuser	8, 25, 31, 36, 37
Matthias M. Möller-Meinecke	10, 27, 29
Prof. Dr. Ulrich Ramsauer	12, 19, 32, 35
Prof. Dr. Andrea Versteyl	14, 20, 23, 32, 34
Prof. Dr. Jan Ziekow	16, 20, 24

Sprechregister der Abgeordneten

Vors. Wolfgang Bosbach	7, 8, 18, 21, 23, 28, 30, 31, 32, 36, 37
BE Helmut Brandt	18, 32
BE Kirsten Lühmann	21, 32
BE Manuel Höferlin	22, 23, 33
BE Herbert Behrens	24, 35
Abg. Dr. Anton Hofreiter	26
Abg. Ingrid Hönlinger	28

Protokollierung der Anhörung

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Meine sehr verehrten Damen und Herren, meine Dame und meine Herren Sachverständigen, nachdem einige Kolleginnen und Kollegen aus dem Deutschen Bundestag hier sind, eröffne ich die heutige Sachverständigenanhörung. Ich darf mich bei Ihnen sehr herzlich bedanken, dass Sie unserer Einladung gefolgt sind, um uns mit Ihrem Sachverstand bei den vor uns liegenden Beratungen im Deutschen Bundestag und in den Fachausschüssen zu unterstützen. Begrüßen darf ich die Gäste, die Zuhörerinnen und Zuhörer und für die Bundesregierung den Parlamentarischen Staatssekretär Dr. Ole Schröder. Ich darf noch darauf hinweisen, dass diese Veranstaltung im Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestages übertragen wird. Die schriftlichen Stellungnahmen haben wir bereits erhalten, sie werden Bestandteil des Protokolls, welches angefertigt wird. Es gibt ein Wortprotokoll von dem, was Sie uns heute mitzuteilen haben, einschließlich Antwort- und Fragerunde. Dieses Protokoll bekommen die Dame und die Herren Sachverständigen zur Korrektur übersandt. Die bereits eingegangenen Stellungnahmen plus Protokoll werden dann zusammengefügt zu einer Gesamtdrucksache, die auch in das Internet eingestellt wird, damit sich auch das breite Publikum darüber informieren kann.

Einleitend ist meine Bitte, es im Eingangsstatement bei fünf Minuten zu belassen. Seien Sie sicher, dass nichts, was Sie nicht in diese fünf Minuten hineinpacken können, verlorengelht, denn wir haben anschließend noch die Fragerunde der Kolleginnen und Kollegen aus dem Deutschen Bundestag. Ich darf nunmehr entsprechend der alphabetischen Reihenfolge Herrn Ulf Domgörgen um sein Wort bitten. Herr Domgörgen ist Vorsitzender Richter am Bundesverwaltungsgericht in Leipzig.

SV **Ulf Domgörgen** (Vorsitzender Richter am Bundesverwaltungsgericht, Leipzig): Danke schön, Herr Vorsitzender. Sehr verehrte Kollegen, ich will mich in meinem Eingangsstatement – wie gewünscht – kurzfassen. Die schriftlichen Stellungnahmen des Verbandes, für den ich hier sprechen darf, der Bund Deutscher Verwaltungsrichter, liegen Ihnen vor. Ich will etwas anders anfangen als die Stellungnahmen und sie nicht wiederholen. Wir beraten hier heute über einen Gesetzentwurf, der aus unserer Sicht eigentlich keine Sensationen enthält. Das mag Sie überraschen. Ich gehe nach der Überschrift des Gesetzes vor. Das Gesetz hat zwei Teile, die Öffentlichkeitsbeteiligung soll verbessert und das Planfeststellungsverfahren soll vereinheitlicht werden. Dass sich mein Urteil, es sei nichts Sensationelles, auf den zweiten Teil bezieht, wird Sie nicht überraschen, denn Ziel des Gesetzes ist es, vorhandenes Sonderrecht aus den Fachgesetzen wieder in das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) zurückzuholen. Das enthält keine wesentlichen Neuerungen. Man kann sich darüber streiten, wie gut es gelungen ist

und wie weit das Rückholbemühen fortgeschritten ist. Wir haben in unserer Stellungnahme darauf hingewiesen, dass leider noch ein Großteil Sonderrecht in den Fachgesetzen übrig bleibt, z. B. im Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG), im Bundesfernstraßengesetz (FStrG) und im Wasserstraßengesetz (WStrG). Mein Urteil, dass es sich um kein sensationelles Gesetz handelt, das große Aufregungen verursachen könnte, bezieht sich allerdings auch auf den ersten Teil der Gesetzesüberschrift, nämlich die Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung, das ist der § 25 Abs. 3 VwVfG, den der Gesetzentwurf vorsieht. Wir haben darauf hingewiesen, dass es eine sehr schmale, eine unverbindliche Regelung ist. Das mag man je nach Sichtweise gut oder schlecht finden. Die Betroffenen mögen es beklagen, dass sie sanktions- und zahnlos ist, dass sie nicht weit genug geht. Die Vorhabenträger werden genau dies begrüßen, dass es ein flexibles und einfach zu haltendes Instrument sein soll.

Die weiteren Punkte des Gesetzentwurfs am Ende, auf die ich kurz hinweisen will, sind nur zu begrüßen. Zum einen ist das die Einführung der Rechtsmittelbelehrung im VwVfG und die parallele Bekanntmachung im Internet, das ist alles wunderbar und zu begrüßen. Dabei will ich es jetzt belassen.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank, das war in jeder Hinsicht vorbildlich, zeitlich, und inhaltlich. Herr Heuser vom BUND Berlin e. V. ist unser nächster Sachverständiger.

SV **Tilman Heuser** (BUND Berlin e.V., Berlin): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Sehr geehrte Damen und Herren, Herr Domgörgen hat schon ausgeführt, dass das Gesetz nicht gerade sensationell ist, und so ist es auch. Wir haben mit der frühzeitigen Bürgerbeteiligung, die jetzt eingeführt wird, und auch der Veröffentlichung der Unterlagen im Internet sicher ganz positive Schritte, die man jetzt im Gesetz verankert, sie sind aber unverbindlich. Die Schritte, die jetzt enthalten sind, reichen nicht aus, um nur ansatzweise zum einen eine bessere Bürgerbeteiligung und damit auch bessere Planungsergebnisse sowie transparentere Ergebnisse im Planungsprozess und insbesondere eine Stärkung der Entscheidungsrechte der Parlamente zu gewährleisten, weil im eigentlichen Planungsprozess nichts geändert wird. Wir haben auch als Kritikpunkt am Gesetzentwurf, dass aus den Fachplanungsgesetzen bestimmte Regelungen überführt werden – z. B. Präklusions-Regelungen, Fristenregelungen, die wir schon seit Jahren massiv kritisieren, weil sie dazu führen, dass Bürgerbeteiligung und Verbändebeteiligung so nicht mehr machbar sind. Zum Beispiel bei der Fristenregelung. Wenn Sie sechs Wochen haben und tatsächlich 49 Aktenordner ehrenamtlich durcharbeiten sind – 49 Ordner waren es z. B. in Schönefeld, aber durchaus auch bei anderer Planungsverfahrenarbeit sind wir bei 10 bis 15 Aktenordnern – das bekommen Sie so nicht hin. Vor allem wenn Sie dann fundierte Stellungnahmen machen sollen, die tatsächlich

auf Augenhöhe mit den Behörden sind. Hier braucht man z. B. auch entsprechend des jeweiligen Planungsvorhabens eine variabelere Fristensetzung, es gibt kleine Vorhaben, da reicht es ggf. aus, bei größeren braucht man entsprechend mehr Zeit, um es tatsächlich hinzubekommen.

Insgesamt zum Planungsvereinheitlichungsgesetz: Wir haben die ganze Diskussion um die verstärkte Bürgerbeteiligung seit „Stuttgart 21“. Insofern ist der Gesetzentwurf sehr enttäuschend. Alle Punkte, die jetzt diskutiert wurden, wie können wir Bürgerbeteiligung verbessern, wurden nicht aufgegriffen – bis auf die frühzeitige Bürgerbeteiligung. Auch bei der frühzeitigen Bürgerbeteiligung wird nichts grundlegend geändert. Sie bekommen keine Befriedung, keine offene Diskussion hin, wenn nicht im Rahmen dieser frühzeitigen Beteiligung dann auch mal die Möglichkeit besteht, tatsächlich ergebnisoffen über die entsprechenden Planungsvorhaben zu diskutieren. Beispiel „Stuttgart 21“: Jahrelang war auch das Bestreben der Gegner von „Stuttgart 21“, darüber zu diskutieren, ob nicht ein modernisierter Kopfbahnhof ausreicht. Das wurde im Planungsverfahren mehr oder weniger weggewischt. Sie mussten relativ viel Geld aufwenden, um mit Gutachten zu belegen, dass es möglich wäre, aber es wurde im Verfahren nicht wirklich aufgegriffen und nicht ergebnisoffen diskutiert. Auch deshalb, weil es Vorfestlegungen gab. Als Gegenbeispiel: „Frankfurt 21“, das kennt wahrscheinlich kaum jemand, aber da hatten wir genau die gleiche Diskussion wie bei „Stuttgart 21“. Hier wurde aber offensiv geprüft, wie viel kostet es und was gibt es für Alternativen. Da hat man festgestellt, dass es eigentlich besser wäre, den Frankfurter Bahnhof, der ein viel größeres Nadelöhr als Stuttgart im deutschen Schienennetz darstellt, als Kopfbahnhof zu modernisieren statt mit „Frankfurt 21“ tiefer zu gehen. Jetzt sehen Sie vom Grundsatz her, hier war eine offene Diskussion möglich und entsprechend hat man es relativ geräuscharm hinbekommen. Bei „Stuttgart 21“ wurde mehr oder weniger versucht, ein Plankonzept durchzuziehen in einem Planungsverfahren. Es wurde versucht, das, was von Bürgern und Verbänden kam, abzuarbeiten und wegzuschieben, aber nicht wirklich in die Entscheidungsfindung mit einzubeziehen. Hierfür die Voraussetzungen zu schaffen, wäre eigentlich der zentrale Ansatzpunkt. Wirklich eine echte Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung in Deutschland sichern wir, wenn wir es schaffen, dass tatsächlich alle Aspekte und alle Alternativen in dem Planungsverfahren an der richtigen Stelle diskutiert werden. Weil es immer darum geht, Bürgerbeteiligung versus repräsentative Demokratie: Wenn ich eine entsprechende Abschichtung der Planung habe, in der auch verschiedene Alternativen je nach Planungsstand diskutiert werden, habe ich insofern noch eine Stärkung der Parlamente, weil die letztendlich darüber entscheiden müssen, nachdem z. B. über die Frage Autobahn oder Ausbau der vorhandenen Bundesstraßen diskutiert wurde, welche von den Varianten jetzt weiterverfolgt wird, statt eine relativ frühzeitige Bedarfsentscheidung zu treffen, die dann auf den unteren Ebenen durchexerziert wird. Am Ende hat man dann einen Riesenkonflikt. Danke schön!

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Wir danken Ihnen. Der nächste Sachverständige ist Herr Möller-Meinecke, Rechtsanwalt aus Frankfurt am Main.

SV **Matthias M. Möller-Meinecke** (Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Frankfurt/Main): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich denke, wir haben ein ernstzunehmendes Problem in der Praxis in diesen Genehmigungsverfahren im Planfeststellungsverfahren. Das will ich so charakterisieren und das ist nicht nur meine Wahrnehmung, sondern der Kollege Stürer hat das in einem Aufsatz genau so dargelegt wie Herr Schink, dass wir Entscheidungen haben, die erst dann in die Öffentlichkeitsbeteiligung gehen, wenn „die Würfel gefallen sind“. Wenn das Ob über ein bestimmtes Projekt, über den Standort, über die Trasse festliegt und wenn auch die Technik und der Stoffeinsatz – etwa im Immissionsschutzrecht – festliegen. Wenn Absprachen zwischen dem Vorhabensträger und den Behörden getroffen sind, dann wird die Bürgerbeteiligung eingeleitet. Die Bürgerbeteiligung dient so letztendlich nicht dem Grundrechtsschutz, dient nicht dazu, dass der Bürger frühzeitig mit einer Darlegung seiner Betroffenheit, auch in Grundrechten, Einfluss nehmen kann, sondern sie dient dazu, dass die Behörde ihre Entscheidung gerichtsfest formulieren kann. Die Frage ist, ob diese Praxis mit dem Verfassungsrecht und dem Völkerrecht übereinstimmt. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat sich in der Kalkar-Entscheidung und in der Mühlheim-Kärlich-Entscheidung klar dazu bekannt, dass das Verfahrensrecht, über das wir heute reden, dem Grundrechtsschutz dienen muss, eine Vorverlagerung auch des materiellen Grundrechtsschutzes ist, und es hat diese Forderung aus Art. 19 Grundgesetz (GG) abgeleitet. Darüber hinaus gibt es eine Fülle von weiteren Entscheidungen, die sich im Kern gar nicht mit dem Planungsrecht beschäftigt haben, die trotzdem mit Wirkungen auf dieses Thema, das wir heute entscheiden oder Ihnen als Rat antragen möchten, gewesen sind. In den Entscheidungen zu Zwangsversteigerungen haben beide Senate des BVerfG die Herbeiführung gesetzmäßiger und unter diesem Gesichtspunkt auch gerechter Entscheidungen durch Verfahrensrecht eingefordert. Die Entscheidungen zum Hamburger U-Bahn-Planungsfall fordern, dass eine Verfahrensgestaltung nicht zulässig ist, bei der die Behörde eine möglichst reibungslose Form des Verfahrens wählt, bei dem der Bürger lediglich mit geschaffenen Tatsachen konfrontiert wird und sie zur Kenntnis nehmen muss. In der weiteren Rechtsprechung ist deutlich positioniert worden, dass eine Kommunikation zwischen dem Vorhabensträger und den in ihren Grundrechten betroffenen Bürgern zu fordern ist, mit dem Ziel, eine sachgemäße Berücksichtigung – ich zitiere wörtlich: „aller maßgeblicher Gesichtspunkte“ – sicherzustellen. Das sind die Anforderungen an das Verfahrensrecht, die in diesem Fall durch den völkerrechtlichen Vertrag der Konvention von Aarhus ergänzt werden, dem die Bundesrepublik Deutschland am 1. Dezember 1998 beigetreten ist, und der für eine Öffentlichkeitsbeteiligung fordert, dass diese frühzeitig stattzufinden hat und dass insbesondere auch Alternativen zu den Vorhaben in die Öffent-

lichkeitsbeteiligung einbezogen werden müssen. Betrachtet man den Regelungsentwurf der Bundesregierung, muss man als Erstes konstatieren, dass die Erwartungen an eine vorgezogene Öffentlichkeitsbeteiligung maßlos enttäuscht werden durch einen einzigen Satz, der sinngemäß lautet, dass die ganze Regelung des Entwurfs des § 25 Abs. 3 VwVfG nicht anzuwenden ist, wenn in einem anderweitigen Verfahren eine Öffentlichkeitsbeteiligung stattfindet. Was heißt das? Die meisten Bundesländer haben ein Raumordnungsverfahren für Großprojekte, für raumrelevante Projekte. In diesen Raumordnungsverfahren wird in aller Regel die Öffentlichkeit beteiligt, d. h., die ganze Regelung des § 25 Abs. 3 VwVfG ist Makulatur für diese Vorhaben. Damit besteht ein Widerspruch zwischen dem Ziel dieser Gesetzesnovellierung, diese Großvorhaben transparenter für die Bürger zu machen, und der Realität, dass diese Regelung gar nicht anwendbar ist. Sie wird nur anwendbar sein in den Verfahren, die nicht raumrelevant sind, die nicht von einer größeren Auswirkung auf relevante Umweltgüter, auf raumrelevante Festlegungen in Regionalplänen oder in Raumordnungsplänen sind. Das ist die absolute Minderheit und das Ziel des Entwurfs wird damit nicht erreicht.

Die zweite Frage, die sich für mich gestellt hat, lautet: Ist die verfassungsrechtliche Anforderung einer frühzeitigen Einflussnahme des Bürgers gewahrt, wenn der Entwurf die Umsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Freiwilligen, im Unbestimmten lässt. Aus meiner Sicht ist das nicht vereinbar mit der Konvention von Aarhus, die diese Frühzeitigkeit fordert, so dass mein Rat ist, eine verbindliche frühzeitige Bürgerbeteiligung einzuführen und es nicht der Freiwilligkeit des Vorhabensträgers zu überlassen. Noch ein kritischer Blick auch darauf, wer denn eigentlich der Vorhabensträger ist. Bei den maßgeblichen Planfeststellungsverfahren ist es im Wesentlichen der Staat, der Verkehrswegeplanungen durchführt, für Flughäfen- oder Wasserstraßen etc.. Ich stelle mir die Frage: Warum geht der Staat dort nicht mit gutem Beispiel voran und macht es der Industrie vor, der es mit Sicherheit schwerer fällt, mit einer verbindlichen frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung den Bürgern die Chance zu eröffnen, auch auf die materiellen Regelungen der Planungen Einfluss zu nehmen?

Die Details, die in der Öffentlichkeitsbeteiligung noch angesprochen sind, sind aus meiner Sicht klärungsbedürftig hinsichtlich der Frage, welche Behörde überhaupt tätig werden soll. Für mich ist völlig offen: Ist das die Anhörungsbehörde, die zur Letztentscheidung aufgerufene Behörde, oder ist es die jeweilige Kommune? Wir haben im Fernstraßenrecht Fälle, wo der Vorhabensträger zwischen Bebauungsplan und Planfeststellungsbeschluss wählen kann, so dass schon einmal drei Behörden hier aufgerufen sind, tätig zu werden.

Ich halte zum Zweiten die Beschränkung auf Verfahren mit einer größeren Zahl von Drittbetroffenen für völlig unzulässig. Auch wenn nur einer in seinem Grundrecht auf Eigentum betroffen ist, ist aus meiner Sicht die frühzeitige Bürgerbeteiligung aus Verfassungsrecht und der Aarhus-Konvention gefordert. Die Betroffenheit der Bevölkerung als Zitat aus dem Regelungsentwurf bedarf einer Konkretisierung.

Es bedarf qualitativer Mindeststandards für das, was offengelegt werden soll. Ich halte es, um einmal umgekehrt zu argumentieren, für völlig unsinnig, dass man alle Wirkungen eines Vorhabens in der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung darlegen muss. Das überfordert diese Beteiligung. Ich denke, sie muss konzentriert werden auf die Frage, ob ein Vorhaben verwirklicht werden soll, auf die Bedarfsfrage und nicht auf die Frage, wie viel Lärm eine einzelne Straße für welches Haus ausübt. Da stimme ich ausnahmsweise auch einmal dem Flughafenverband ADV in seiner Stellungnahme zu.

Ich denke, es ist notwendig, in den Gesetzentwurf die Pflicht aufzunehmen, Alternativen zu prüfen. Warum? Spätestens nach dem Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (UVPG), dem all diese Großvorhaben unterliegen, bedarf es dieser Alternativenprüfung. Ich halte es für widersinnig, wenn in der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung nur ein Vorhaben vorgestellt wird und im nächsten Verfahrensschritt mit öffentlicher Auslegung der Umweltverträglichkeitsunterlagen Alternativen präsentiert werden. Das irritiert den Bürger völlig, das ist in sich widersprüchlich und nicht stimmig. Vielen Dank!

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Wir danken Ihnen. Als nächster Sachverständiger bitte Prof. Dr. Ramsauer, Vorsitzender Richter am Obergerverwaltungsgericht in Hamburg, herzlich willkommen.

SV **Professor Dr. Ulrich Ramsauer** (Vorsitzender Richter am Obergerverwaltungsgericht Hamburg): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Meine Damen und Herren Abgeordneten, ich möchte versuchen, anders als ich es in meinem Papier dargelegt habe, jetzt gleich eine Gegenposition zu dem aufzumachen, was wir gerade eben gehört haben. Ich halte gerade die frühzeitige Bürgerbeteiligung, so wie sie hier vorgeschlagen worden ist in § 25 Abs. 3 VwVfG, für durchaus gelungen. Sie vermeidet jeden zusätzlichen bürokratischen Aufwand, sie vermeidet auch zusätzliche Fehleranfälligkeit im verwaltungsrechtlichen Verfahren und sie ist, wie ich dazulegen versuchen werde, trotzdem wirksam. Wenn man sich die Strukturlogik so einer Vorschrift klarmachen will, dann muss man sehen, dass sich so ein Vorhaben, wenn man einmal von der Verfahrensstufung absieht, die ich nicht in den Vordergrund stellen möchte, über mehrere Stufen oder Phasen entwickelt. Zunächst

kommt es zu einer Idee, irgendjemand meint, es müsse ein Vorhaben verwirklicht werden. Dann kommt es zu internen Planungen und in dieser internen Phase, wo sich ein Vorhabenträger überlegt, ob er etwas tun will und ggf. wie er es tun will, kann eine administrative Steuerung nicht stattfinden. Das Ganze ist sozusagen im „forum internum“, im internen Bereich und ist dem Zugriff des Rechts noch entzogen. Dann kommt die zweite Phase, die ich die informelle Vorphase nennen möchten, wo der Vorhabenträger Kontakt aufnimmt mit der zuständigen Behörde. Mit dieser Kontaktaufnahme beginnt so eine informelle Phase, in der es zu Kooperationen zwischen Behörde und Vorhabenträger kommt. Dieses Kooperationsverhältnis haben wir bereits derzeit geregelt in § 25 Abs. 2 VwVfG. Danach ist die Behörde verpflichtet, mit Rat und Tat dem Vorhabenträger zur Seite zu stehen, dazulegen, welche Vorlagen und Unterlagen er bringen muss usw. An dieser Stelle setzt der § 25 Abs. 3 VwVfG mit der frühzeitigen Bürgerbeteiligung an. Man kann das als Spiegelbild zur Förderungspflicht der Behörde sehen, dass die Behörde auf der einen Seite den Vorhabenträger fördert, auf der anderen Seite von ihm aber auch fordert, dass er die Bürger rechtzeitig einbezieht. Rechtzeitig bedeutet vor der Antragstellung, vor der förmlichen Antragstellung, mit der dann die dritte und eigentliche Verwaltungsphase beginnt. Ich glaube, dass in dieser mittleren informellen Vorphase eine Rechtspflicht strukturell fehlt am Platze wäre. Da muss man darauf setzen, dass die Behörde genügend Möglichkeiten hat, informell auf den Vorhabenträger einzuwirken, um zu erreichen, dass er die Bürger in einer angemessenen Weise informiert und beteiligt. Ich glaube, dass das auch möglich ist, zumal eine frühzeitige Bürgerbeteiligung auch im wohlverstandenen Interesse des Vorhabenträgers selbst liegt. Er kann auf diese Weise vermeiden, dass es Widerstände gibt, die lediglich auf Unkenntnis und auf irrationalen Ängsten der Bürger beruhen. Insofern glaube ich, dass dieses Konzept „fördern und fordern“ durchaus wirksam werden kann. Eine Rechtspflicht in dieser informellen Phase vorzusehen ist, außerordentlich schwierig, weil sie voraussetzt, dass der Vorhabenträger bereits zu dem Entschluss gekommen ist, dass er ein Vorhaben auch tatsächlich verwirklichen will. Bevor dieser Entschluss tatsächlich gefallen ist, kann man von ihm nicht rechtlich verlangen, dass er Bürger beteiligt. Insofern ist das ein verfahrensrechtliches Dilemma; wir wollen so früh wie möglich die Bürger einbeziehen, aber nicht eher, als der Vorhabenträger zu dem Entschluss gekommen ist, dass etwas passieren und dass das Vorhaben verwirklicht werden soll. Insofern bleibt, wenn man das in dieser informellen Vorphase haben will, eigentlich nichts anderes übrig, als das Ganze in einer informellen Weise zu regeln und keine Rechtspflicht zu konstatieren.

Eine zweite kurze Bemerkung zu dem eigentlichen Anliegen dieses Gesetzes. Das Gesetz dient eigentlich dazu, die Planung zu vereinheitlichen, d. h., wie Herr Domgörgen schon gesagt hat, der Harmonisierung des Planfeststellungsrechts gegenüber dem Fachrecht. Insofern kann man einige kritische Anmerkungen machen: Da ist das Gesetz wohl auf dem halben Wege stehen geblieben.

Andererseits ist es besser als gar nichts. Deswegen ist mein Eindruck auch in diesem Punkt ein durchaus positiver. Vielen Dank!

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Wir danken Ihnen, Herr Prof. Ramsauer. Die nächste Sachverständige ist Frau Prof. Dr. Versteyl, Fachanwältin für Verwaltungsrecht hier in Berlin. Bitte, Sie haben das Wort.

SV **Professorin Dr. Andrea Versteyl** (Fachanwältin für Verwaltungsrecht, Berlin): Meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordneten, meine Sichtweise auf den Kern dieses Gesetzgebungsvorhabens – frühe Öffentlichkeitsbeteiligung – ist die einer Anwältin, die seit mehr als 20 Jahren Vorhabenträger in diesen Verfahren berät. Es stellt sich die Frage: Brauchen wir dieses Gesetz noch? Ich sage ganz klar Ja und möchte auch erläutern warum. Aus meiner Erfahrung haben gut beratene Vorhabenträger eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung immer schon durchgeführt und wir haben ihnen auch dringend dazu geraten, was das Ergebnis einer solchen frühen Öffentlichkeitsbeteiligung anbetrifft. Allerdings bedeutet der Rat keine konkrete Zusicherung, d. h., Erfolgsaussichten kann man nicht vorhersagen. Man kann aber zumindest sagen, derjenige, der das heute als Vorhabenträger nicht tut, macht einen Fehler, ohne dass wir das Ergebnis vorhersagen können. Herr Ramsauer hat zu Recht darauf hingewiesen, dass hier frühzeitig Konflikte auch im Sinne des Vorhabenträgers erkannt werden sollten. Wenn sie zu spät erkannt werden, können Planänderungen, auch sinnvolle, im Laufe des Verfahrens vielleicht gar nicht mehr umgesetzt werden, oder nur mit erheblichen Verzögerungen. In diesem Sinne bin ich der Meinung, auch wenn in dem Gesetz das Wort „Beschleunigung“ nicht mehr vorkommt, so sind wir uns vielleicht doch alle darüber einig, dass eine gute und verbesserte Öffentlichkeitsbeteiligung dazu durchaus beitragen kann.

Im Einzelnen möchte ich Ihnen meine Gesichtspunkte kurz zusammenfassen: Das Gesetz sollte jetzt verabschiedet werden, und zwar in der Minimalversion, wie sie auch von Herrn Ramsauer beschrieben worden ist. Es ist nicht nur die Erwartungshaltung, die hier bei der Bevölkerung geweckt worden ist. Wir brauchen es nicht für die großen Vorhabenträger, die Unternehmen, die eigene Kommunikationsabteilungen haben und das ohnehin machen, aber wir brauchen es für die Industrievorhaben, die seit vielen Jahren ebenfalls unter Akzeptanz leiden und wo die Vorhabenträger dieses Signals bedürfen. Aber auch die Bürger und die Behörden.

Richtig ist, was auch der Kollege Möller-Meinecke gesagt hat, die Erwartung an die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung betrifft vor allen Dingen Vorhabens- und Planalternativen. In dieser Hinsicht müssen wir sehr wohl unterscheiden zwischen

Infrastrukturvorhaben oder öffentlichen Vorhaben, Vorhaben, die mit öffentlichen Geldern finanziert werden und die in der Regel nach dem Planfeststellungsrecht laufen. Dort ist der Legitimationsbedarf deutlich stärker und insofern hat die Bundesratsinitiative aus Baden-Württemberg vielleicht nicht ganz zu Unrecht Anfang 2011 eine Unterscheidung getroffen zwischen der verpflichtenden frühen Öffentlichkeitsbeteiligung bei solchen Vorhaben und der fakultativen bei Industrievorhaben. Denn bei Industrievorhaben – und das müssen wir uns deutlich machen – kann man in der Regel nicht über Alternativen diskutieren, jedenfalls nicht bei Erweiterungen von Industrieanlagen, die standortgebunden sind. Insofern sollte man mit einer weitergehenden Regelung auch nicht Enttäuschungen provozieren. Wichtig ist für mich, dass diese frühe Öffentlichkeitsbeteiligung gerade in der Art und Weise, dass sie keine konkreten Maßnahmen vorschreibt, die Möglichkeit bietet, das formelle Verfahren, d. h. die Öffentlichkeitsbeteiligung im formellen Verfahren, durch Auslegung Einwendungen und den Erörterungstermin, von dem wir alle wissen, dass er weder die Befriedungsfunktion und auch sonst eigentlich nichts an Erwartungen erfüllt, die wir an ihn haben, zu verzahnen mit einer informellen Öffentlichkeitsbeteiligung, die ja nicht nur eine frühe ist, sondern die das Vorhaben von Anfang an begleiten muss, bis hin – und das wissen wir aus „Stuttgart 21“ – zur Bauphase, also eine durchgängige Öffentlichkeitsbeteiligung. In diesem Sinne halte ich es für richtig, keine inhaltlichen Vorgaben zu machen, denn wir haben an vielen Beispielen gesehen, dass klar ist, dass wir in informellen Verfahren keine Erwartungen oder Vereinbarungen etwa in Mediationsprozessen treffen können, die dem Planungsrecht widersprechen und die dann aus rechtlichen technischen oder wirtschaftlichen Gründen nicht umgesetzt werden können. Das wäre außerordentlich kontraproduktiv. Richtig sind aus meiner Sicht zwei Dinge: Über Alternativen spricht man im Raumordnungsverfahren, das bei Infrastrukturvorhaben vorgeschaltet ist. Dort ist die Öffentlichkeitsbeteiligung bislang gesetzlich geringer ausgestaltet. Wir kennen in keinem Bundesland einen mündlichen Erörterungstermin, sondern lediglich eine öffentliche Auslegung und Stellungnahmen. Dort könnte man in einem zweiten Schritt etwas tun, wenn man das wollte. Für richtig und sinnvoll würde ich auch eine Verlängerung der Auslegungs- und Stellungnahmefristen halten, denn ein Vorhabenträger und seine Gutachter arbeiten über viele Jahre an Unterlagen, die dann im Zweifel der Betroffene innerhalb von vier plus zwei Wochen wahrnehmen und dazu Stellung nehmen muss. Dieses würde auch nicht zu Verzögerungen führen. Weitergehende Forderungen oder Erwartungen nach einer grundlegenden Änderung oder Reform des Planungsrechtes, Herr Kollege Möller-Meinecke, Sie haben es angesprochen, etwa der Aufgabe des Grundsatzes des Planerhaltes oder der Präklusion würde ich ablehnen und nicht für sinnvoll halten.

Zwei letzte Gesichtspunkte: Was die Bürger interessiert, das nennen wir Juristen „nicht genehmigungsrelevante Einwendungen“. Sie kennen das alle aus den Erörterungsterminen. Am Ende steht unter Sonstiges, weil eben nicht genehmi-

gungsrelevant, die Befürchtung von Wertminderungen und viele andere Dinge. Das sind Gesichtspunkte, über die man sprechen muss und über die man auch in einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung sprechen kann. Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung ist eigentlich ein Widerspruch in sich, denn Sie werden jedes Mal hören, dass Sie als Vorhabenträger immer zu spät sind. Also die Frage des Zeitpunktes. Den richtigen Zeitpunkt zu finden, ist außerordentlich schwierig. Ich meine, wenn man nach einer Erfahrung mit diesem Gesetz, das so in dieser Minimalversion verabschiedet werden sollte, das evaluiert und Erfahrungen macht, dann könnte man zu dem Ergebnis kommen, dass man bei Infrastrukturvorhaben eine solche Regelung verpflichtend macht. Oder dass man bei Industrierorhaben aber gerade an die Vorhabenträger appelliert, denn sie haben im Zusammenhang mit dem bestehenden § 25 Abs. 2 VwVfG, der Beratungspflicht der Behörde, die Möglichkeit, bei der Antragskonferenz oder im sogenannten „Scoping-Termin“. Das ist ein Zeitraum, über den Sie gesprochen haben, Herr Ramsauer, wo wir an eine Verrechtlichung des Verfahrens denken können. Dort könnte man meines Erachtens den spätesten Zeitpunkt ansetzen, eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung durch Einbeziehung Dritter anzusetzen, wie sie § 5 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) auch bereits im Ermessen der Behörde zulässig ist. Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Wir danken Ihnen. Als nächster und letzter Sachverständiger in der ersten Runde bitte Herr Prof. Dr. Ziekow von der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften in Speyer.

SV Professor Dr. Jan Ziekow (Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften, Speyer): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Meine Damen und Herren, ich will auch gerne offenlegen, in welcher Rolle ich spreche. Ich spreche jetzt nicht als Wissenschaftler – deshalb werde ich mich sämtlicher systematischer Überlegungen zur Rolle des VwVfG enthalten –, sondern ich spreche aus der Erfahrung als Leiter von Beteiligungsverfahren, als Evaluator und wissenschaftlicher Begleiter von Beteiligungsverfahren und als Berater von Kommunal- und Landesbehörden. Herr Domgörgen hat gesagt, der Gesetzentwurf sei nicht sensationell. Ich weiß nicht, ob das notwendig ist. Sensationelle Gesetze haben häufig das Problem, dass sie danach nicht implementations- und vollzugsfähig sind. Mir reicht ein gutes Gesetz, das angemessen das Problem regelt. Was sind insoweit die Anforderungen an ein Gesetz? Alle, die sich mit Bürgerbeteiligung in der Praxis beschäftigen, wissen, die Musik spielt nicht bei gesetzlichen Regelungen, sondern sie spielt darin, wie man Beteiligungsverfahren durchführt. Ich halte gleichwohl einen gesetzgeberischen Impuls für wichtig, weil er von der Bevölkerung erwartet wird. Wir haben mittlerweile eine ganze Reihe von Beteiligungsverfahren, wo die Bürgerinnen und Bürger sehr argwöhnisch beobachten, was die Politik macht. Dieser Entwurf eines § 25 Abs. 3

VwVfG – man darf das nicht unterschätzen – ist bekannt. Ich würde es für ein ziemlich schlechtes Signal halten, wenn er nicht verabschiedet werden würde.

Ich will nicht verhehlen: Die vorgesehenen Regelungen zur Bürgerbeteiligung sind mir persönlich nicht genug. Dies kann man nachlesen in meinem Gutachten für den diesjährigen Deutschen Juristentag. Man kann mehr machen, und ich meine, man sollte auch mehr machen, aber nicht derzeit. Es ist dringend notwendig, die bisher vergleichsweise defizitären Erfahrungen, die wir in Deutschland mit Beteiligungsverfahren haben, erst einmal auszuwerten, um zu sehen, welche Akteure agieren wie, wie gehen sie miteinander um, wo sind Probleme. Dann erst kommt die Frage: Wo kann Recht hier erleichternd wirken und wo kann Recht Sinnvolles steuern? Diese beiden Schritte sollte man nicht auf die lange Bank schieben, sondern in der nächsten Legislaturperiode in Angriff nehmen. Im Moment aber würde ich bei der sehr geringen dünnen empirischen Basis, die wir haben, eher das Risiko von Fehlsteuerungen sehen, wenn man momentan wesentlich mehr machen würde.

Worum geht es zum Zweiten bei Bürgerbeteiligung in der Praxis? Es geht nicht um Akzeptanz. Sie werden niemals erreichen, dass jemand, der vorher gegen ein Vorhaben war, dieses hinterher liebt und begeistert begrüßt. Sie werden also nie Ergebnisakzeptanz erreichen. Was Sie erreichen können und darum geht es, ist Verfahrensakzeptanz. Das heißt, es geht darum, dass die Bürgerinnen und Bürger erst einmal vom Informationsniveau her auf Augenhöhe kommen, um mitsprechen zu können und um den Eindruck zu haben, sie sind in der Lage, ihre Belange überhaupt zu artikulieren und ernstgenommen zu werden. Verfahrensakzeptanz heißt anzuerkennen, ich befinde mich in einem fairen Verfahren, ich kann verstehen, worum es geht, ich kann dazu eine Gegenrede geben und verstehe – das ist nun einmal die Konsequenz in einem Rechtsstaat, irgendjemand muss entscheiden – zum Schluss auch, warum ich ggf. verloren habe.

Der dritte Punkt ist: Ich muss als Bürger den Eindruck haben, dann ich noch etwas bewegen kann, dass ich mich frühzeitig äußern kann, bevor alle Entscheidungen getroffen sind.

Aus meiner Sicht genügt der vorliegenden Entwurf allen diesen drei Anforderungen. Er setzt einen gesetzgeberischen Impuls, ohne momentan überzuregulieren. Er setzt ein ganz klares Schwergewicht auf Information und Kommunikation und er setzt an einem Zeitpunkt an, der vor dem eigentlichen Verfahrensbeginn liegt. Ich stimme mit dem Gesetzentwurf auch darin überein, dass es schwierig wäre, wenn man das Unternehmen verpflichtend heranziehen wollte. Etwas anderes wäre es, wenn man eine besondere Behörde vor dem eigentlichen Verfahrensbeginn einschalten und mit

der Leitung des Beteiligungsverfahrens beauftragen würde. Dies kann das Bundesrecht schwer regeln, weil diese Frage eher in der Organisationshoheit der Länder liegt. Ich sehe daher derzeit relativ wenig Chancen für eine verpflichtende Regelung, weil es jedem Vorhabenträger freisteht, der Behörde erst mit der Stellung des Antrags Kenntnis von dem Vorhaben zu verschaffen.

Ich möchte wie Frau Versteyl auch noch einmal vor einer Fokussierung auf die öffentlichen Vorhabensträger warnen. Der Anwendungsbereich des geplanten § 25 Abs. 3 VwVfG ist wesentlich weiter, es werden auch große Bauvorhaben erfasst, es werden private Vorhaben erfasst. Die großen Bauvorhaben sind häufig ein Punkt, der in der Beteiligungspraxis eine große Rolle spielt. Auch hier wird die Bürgerbeteiligung durch die geplante Regelung künftig in den Fokus gerückt werden. Dass die vorgeschlagene Regelung durch die Vorschriften über das Raumordnungsverfahren faktisch obsolet ist, ist schlicht unzutreffend. Es wäre eine lange Liste, wollte man alle Vorhaben erfassen, die nicht raumordnungsverfahrenspflichtig sind, sondern bei denen der § 25 Abs. 3 VwVfG originär eingreifen würde.

Ich denke deshalb, dass dies eine problemangemessene Regelung ist. Nach meinem Verständnis ist auch der Punkt „Alternativenprüfung“ sehr wohl in § 25 Abs. 3 VwVfG in der vorgeschlagenen Fassung enthalten. Denn der Vorhabenträger muss ja auch die Mittel zur Verwirklichung des Vorhabens angeben. Da ein Antrag ja noch nicht gestellt, das Mittel also noch nicht endgültig definiert ist, heißt das, er muss klarmachen, welche Mittel gibt es denn eigentlich. Damit müssen auch die Alternativen angegeben werden.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Wir danken Ihnen. Das waren die einleitenden Hinweise der Sachverständigen, wir kommen nun zur Fragerunde der Kolleginnen und Kollegen bzw. der zuständigen Berichterstatter. Ich darf darum bitten, die Frage nicht nur zu formulieren, sondern auch zu adressieren und mitzuteilen, wer konkret gebeten werden soll, die gestellte Frage zu beantworten. Bitte, Helmut Brandt.

BE **Helmut Brandt** (CDU/CSU): Besten Dank! Zunächst darf ich mich bei allen Sachverständigen dafür bedanken, dass Sie sich relativ kurzfristig mit der Materie beschäftigt haben und uns hier zur Verfügung stehen. Ich möchte in der ersten Fragerunde zwei Fragen aufwerfen und die erste Frage an Herrn Prof. Ramsauer richten. Wir haben von Herrn Möller-Meinecke gehört, dass er der Auffassung ist, dass das Gesetz nicht weit genug geht, insbesondere eine Verpflichtung aufgenommen werden soll, dass Alternativen geprüft werden müssen. Gerade hat Herr Prof. Ziekow dazu schon etwas gesagt, dass das in § 25 Abs. 3 VwVfG nach seiner

Auffassung schon enthalten ist. Meine Frage geht an Sie, ob Sie eine solche darüber hinausgehende Verpflichtung tatsächlich für zielführend und richtig halten.

Die zweite Frage betrifft den Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen zu § 27 VwVfG, da geht es u. a. um die Veröffentlichungspflicht im Internet. Ich habe eben gehört, dass dies positiv gesehen wurde, jedenfalls Herr Domgörgen hat sich hierzu geäußert. Meine Frage geht gezielt an Frau Prof. Versteysl und Herrn Prof. Ziekow, ob Sie dies auch so ähnlich oder gleichermaßen positiv einschätzen, wie es eben zu hören war.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank! Dann beginnen wir mit Herrn Prof. Raumsauer, bitte.

SV **Professor Dr. Ulrich Ramsauer** (Vorsitzender Richter am Obergerverwaltungsgericht Hamburg): Vielen Dank! Eine rechtliche Verpflichtung zur Durchführung der frühzeitigen Bürgerbeteiligung halte ich im VwVfG nicht für sinnvoll. Ich habe schon dazulegen versucht, dass das VwVfG sich im Prinzip mit dem Verwaltungsverfahren beschäftigt, welches mit der Antragstellung nach § 22 VwVfG beginnt, und wir haben einige wenige Vorschriften, die sich mit der Vorverfahrensphase beschäftigen, insbesondere § 25 Abs. 2 VwVfG, der wurde schon genannt. Wenn man in der Vorverfahrensphase Regelungen trifft, dann hat man das Problem, einen vernünftigen, auch für den Vorhabenträger vertretbaren zeitlichen Ansatzpunkt zu finden. Solange der Vorhabenträger sich noch gar nicht darüber im Klaren ist, ob er einen Antrag stellen will oder nicht, solange ist es nicht sehr sinnvoll, ihn dazu zu verpflichten, die Bürger über mehr oder weniger unausgelegene Planungsabsichten zu informieren. Erst in dem Moment, wo er den Entschluss fasst, den Antrag zu stellen, kann man sinnvoll eine Verpflichtung statuieren. Das ist dann aber schon der Zeitpunkt, der normalerweise die Antragstellung markieren würde. Alles was in dem Vorverfahrensbereich ist, das sollte man aus meiner Sicht in der hier vorgeschlagenen Weise weich und flexibel regeln und zwar indem man keine Rechtspflicht statuiert, die man nicht durchsetzen könnte, weil der Zeitpunkt, zu dem diese Pflicht einsetzen soll, völlig unklar bleiben muss, sondern indem man die Behörde, je nachdem in welchem Verfahrensstadium sich dieses Vorhaben im Vorverfahren befindet, damit beauftragt, auf den Vorhabenträger einzuwirken. Danke schön!

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank! Frau Prof. Versteysl, bitte.

SV Professorin Dr. Andrea Versteyl (Fachanwältin für Verwaltungsrecht, Berlin): Vielen Dank! Sie hatten uns nach dem Änderungsantrag gefragt. Ich halte den nicht nur für absolut sinnvoll und konsequent, sondern auch für unbedingt notwendig, denn das, was erreicht werden soll mit dieser frühen Öffentlichkeitsbeteiligung und ihrer Dokumentation, soll ja nicht nur der Behörde im weiteren Verfahren ein Wegweiser sein, sondern es soll den Vorhabenträger auch zwingen, sich frühzeitig mit den Konflikten auseinanderzusetzen, die dort aufgezeigt und dokumentiert und im Zweifel nicht gelöst worden sind. Ich plädiere immer sehr dafür, dass Vorhabenträger bereits in ihren Antragsunterlagen diese Konflikte pro-aktiv ansprechen, sie nicht nur ermitteln, sondern auch ansprechen. Genau so wie der Vorhabenträger im Planfeststellungsverfahren, also bei allen Infrastrukturmaßnahmen gezwungen ist, darzulegen, welche Alternativen er geprüft und warum er welche nicht realisiert hat. Das haben wir bei Industrievorhaben nicht. Wir haben eine solche verpflichtende Alternativenprüfung, Standortprüfung usw. nicht. Aus diesem Grund müssen die Antragsunterlagen nicht nur lesbar sein bei aller Komplexität, sondern sie müssen die Fragen des Bürgers beantworten und dazu soll die Dokumentation der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung dienen und das kann sie auch.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Herr Prof. Ziekow, bitte.

SV Professor Dr. Jan Ziekow (Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften, Speyer): Vielen Dank, Herr Vorsitzender, und vielen Dank für die Frage. Man muss zwei Sachen auseinanderhalten: Die Regelung zeichnet im Wesentlichen nur nach, was bei großen Vorhaben ohnehin Praxis ist: Dass die Antragsunterlagen in das Internet eingestellt werden. Gleichwohl halte ich es für eine notwendige gesetzgeberische Nachzeichnung der Praxis, weil der Anwendungsbereich weiter ist als derjenigen Vorhabenträger, die schon bisher die Antragsunterlagen einstellen. Was ich für ganz wichtig halte ist, dass nicht der Weg gegangen wird, dass mit der Zurverfügungstellung im Internet die mündliche Erörterung entfällt. Wir haben dann die Probleme, die wir im ganzen Bereich der e-Communication haben, insbesondere den „Information Overkill“ und die „Digital Divide“, d. h. wir haben bei elektronischen Beteiligungsverfahren eine deutlichere soziale Scheidung und Ausgrenzung als wir sie bei unmittelbaren Beteiligungsverfahren haben. Denn eine nur elektronisch zur Verfügung gestellte Information, bei der nicht nachgefragt werden kann, die nicht aufbereitet und die nicht erklärt wird, setzt bestimmte Zugangsmöglichkeiten hinsichtlich vorhandener Expertise und Verständnismöglichkeiten voraus, was zu relativ starken Ausgrenzungen führen kann. Darum halte ich den Weg, unbedingt beides parallel zu machen, für wichtig. Ich würde noch einen Schritt weitergehen und fordern, dass irgendjemand, Unternehmen oder Behörde, den Bürgerinnen und Bürgern erklären muss, was hinter den technischen Sachverhalten steht. Dies ist aber wiederum

etwas, was Sache des Vollzuges in den Ländern ist und nicht Gegenstand dieses Gesetzgebungsverfahrens.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank! Frau Kollegin Lühmann, bitte.

BE **Kirsten Lühmann** (SPD): Danke schön! Ich habe in der ersten Runde zwei Fragen an Herrn Domgörgen. Sie haben angesprochen, dass Sie es positiv finden, dass zu dem Thema Vereinheitlichung die ersten Schritte getan wurden. Sie haben aber auch festgestellt, dass man aus Ihrer Sicht da auch etwas mutiger hätte voranschreiten können. Zu dem „Mutigeren“ habe ich zwei Fragen und da ich nicht nur im Innenausschuss, sondern auch im Verkehrsausschuss bin, frage ich Sie nach dem Bundesfernstraßengesetz (FStrG) und zu den Diskrepanzen, die es zwischen den Regelungen im FStrG und unserem heute zu beratenden Gesetz gibt. Insbesondere zwei Dinge: Halten Sie es angesichts des Wunsches der Bundesregierung, eine Vereinheitlichung herbeizuführen, für sinnvoll, dass man z. B. bei der Gültigkeit der Planfeststellungen weiterhin an zwei verschiedenen Fristen festhält? Die Bundesregierung hat im Gesetzentwurf ausgeführt, dass eine Frist über 10 Jahre nachteilig ist, trotzdem lässt sie die Frist von 15 Jahren für Infrastrukturmaßnahmen bestehen.

Die zweite Frage: Die Fakultativstellung des Erörterungstermins, ist in unserem Gesetz zwingend vorgeschrieben. Aber es gibt wieder Sondergesetze, wo Ausnahmen möglich sind. Wird durch diese Ausnahmen nicht unser Gesetz eigentlich ad absurdum geführt, wenn z. B. wieder im FStrG der Erörterungstermin nicht zwingend vorgeschrieben ist?

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Das war das, was gerade als Fachgesetz bezeichnet wurde, nur an einem konkreten Beispiel festgemacht. Herr Domgörgen, bitte.

SV **Ulf Domgörgen** (Vorsitzender Richter am Bundesverwaltungsgericht, Leipzig): Das FStrG ist in der Tat ein sehr relevantes Gesetz, wo diese Diskrepanz zwischen dem Rückholen in das VwVfG und dem Fachgesetz greift. Auch der Gesetzentwurf sieht nach wie vor, dass in § 17a Nr. 1 (neuer Fassung) des FStrG für Fernstraßenprojekte der Erörterungstermin fakultativ bleibt. Wir hatten schon damals geäußert, dass es sinnvoll wäre, diese Ziffer wie auch alle anderen, die in 17 a FStrG standen, zu streichen, denn der fakultative Erörterungstermin spielt im FStrG keine Rolle. Die Behörde macht de facto davon keinen Gebrauch. Es wäre wirklich „Harakiri“, ein Fernstraßenprojekt ohne Erörterungstermin durchzuführen. Deswegen wäre es sinnvoll gewesen, auch diese Möglichkeit, ihn doch fakultativ zu nehmen, zu streichen. Aber ich habe zur Kenntnis genommen, dass da die Bestrebungen des

Innenministeriums, zu einer Vereinheitlichung zu führen, offenbar bei den Fachministerien auf Widerstand gestoßen sind, möglicherweise auch in den Ländern. Wir dürfen nicht vergessen, dieses Gesetz ist im Sinne der Konkordanz-Gesetzgebung vorbereitet worden, d. h. dies ist der Konsens, auf den sich A- und B-Länder informell geeinigt haben. Wo der Widerstand im Einzelnen gegen weitergehendes Zurückholen ins VwVfG war, kann ich nur vermuten, im Vollzug wird er möglicherweise gewesen sein oder auf Seiten der Wirtschaft. Ich war nicht dabei.

Zum anderen Punkt. Sie sprachen von der Gültigkeitsdauer der Planfeststellungsbeschlüsse. Das, was jetzt im Gesetz steht, ist so ziemlich die äußerste Grenze, wo man es noch für verträglich halten kann, einem Planfeststellungsbeschluss eine solche lange Gültigkeitsdauer zuzubilligen. Sie müssen bedenken, Sie brauchen eine gewisse Zeit, das alles umzusetzen. Es ist nicht so, dass die Planfeststellungsunterlagen, die dann beim Gericht sind, schon die endgültigen sind, danach beginnt erst die Ausführungsplanung. Da muss noch eine Menge geplant, geschrieben und umgesetzt werden. Da zu kurz zu greifen und dann zu sagen, die Frist ist abgelaufen, alles wieder zurück auf Los, das kann es nicht sein. Ich halte es für die äußerste Frist, die man da vorsehen kann.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank! Herr Kollege Höferlin, bitte.

BE **Manuel Höferlin** (FDP): Herzlichen Dank, Herr Vorsitzender. Meine Frage zum § 27a VwVfG ist schon beantwortet worden, deswegen stelle ich das mit dem Internet nicht noch einmal. Meine Frage geht an Frau Prof. Versteyl: Welche Vorteile hat es aus Ihrer Sicht, die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung vor allem in die Hände des Vorhabenträgers zu legen und nicht bereits dort die Behörde mehr zu involvieren. Das ist ja bewusst so gemacht. Es gibt durchaus die Forderungen, verpflichtend Regelungen zu finden, die dann die Behörde mehr einbindet und das mehr formalisiert.

Die zweite Frage geht an Herrn Prof. Ziekow: Aus Ihrer Erfahrung – Sie sagen, Sie wollen das vor allen Dingen als Begleiter von Verfahren hier tun – zur Kritik, die im Vorfeld geäußert wurde, der Begriff „betroffene Öffentlichkeit“ schränke zu sehr ein. Das ist ein mit Sorgfalt gewählter Begriff. Vielleicht können Sie dazu noch einmal etwas sagen, ob Sie auch der Meinung sind, dass die „betroffene Öffentlichkeit“ zu eng gefasst sei oder nicht und warum nicht.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank! Frau Prof. Versteyl, bitte.

SV Professorin Dr. Andrea Verstejl (Fachanwältin für Verwaltungsrecht, Berlin): Die erste Frage, warum in die Hände des Vorhabenträgers, beantworte ich gerne. Ich teile nicht verfassungsrechtliche Bedenken, dass die Behörden das möglicherweise auch hätten machen können. Aber wenn wir sehen, wie die Behörden schon heute kämpfen, noch als neutral wahrgenommen zu werden, insbesondere dort, wo keine Trennung zwischen Genehmigungs- und Anhörungsbehörde besteht. Das würde ich für sehr problematisch halten. Alles, was ich aus den Genehmigungsbehörden gehört habe, ist die Reaktion: Was haben wir mit dem Vorhaben zu tun? Das ist nicht unsere Aufgabe. Aber was gibt es für sachliche Gründe dafür, dass die Vorhabenträger dies tun? Sie sollen das zu einem sehr frühen Zeitpunkt tun, sie müssen also das kommunizieren, was im Zweifel die Behörde noch nicht weiß. Sie können es in einer informellen Art und Weise, die das Gesetz hier offen lässt, bezogen auf das konkrete Vorhaben, die konkrete Nachbarschaft. An dieser Stelle will ich noch ergänzen, dass der Begriff der „betroffenen Öffentlichkeit“, wie er hier im Gesetz auftaucht, noch einmal ein neuer ist – was ist Öffentlichkeit, was ist die „betroffene“ Öffentlichkeit? Der Vorhabenträger muss also in jedem konkreten Vorhaben feststellen, mit wem will und muss er in die Kommunikation eintreten. Ich meine, das ist bei ihm richtig verortet, er wird auch dann, wenn er sein Vorhaben genehmigt bekommen und realisiert hat, jedenfalls dann, wenn er einen standortgebundenen Betrieb hat, auch weiter in einer Nachbarschaftskommunikation bleiben müssen. Ich meine, anderswo kann es nicht verortet sein. Wir haben sowohl für die Behörde, insbesondere aber auch für Vorhabenträger eine Vielzahl von Leitfäden, Werkzeugkästen und Richtlinien, die in den letzten zwei Jahren erarbeitet worden sind. Das ist übrigens auch ein Grund, warum ich zunächst im ersten Schritt keine weitere Verrechtlichung der einzelnen Maßnahmen für notwendig halte. Sie kennen alle den Leitfaden des Verkehrsministeriums, der sich an die Behörden richtet, Sie kennen Leitfäden, die die Bertelmann-Stiftung gemacht hat, und wir haben gerade mit dem VDI einen Leitfaden zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung erarbeitet, der als VDI-Richtlinie 7000 herauskommen wird und vor allen Dingen auch die Planer und Gutachter mit einbeziehen soll in die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung. An die sollten wir auch denken, denn die haben dazu eine Menge zu sagen.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank! Herr Kollege Behrens.

BE **Manuel Höferlin** (FDP): Herr Vorsitzender, ich hatte noch die Frage an Herrn Prof. Ziekow gestellt.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Stimmt, Herr Prof. Ziekow, bitte.

SV Prof. Dr. Jan Ziekow (Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften, Speyer): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Vielen Dank für die Frage, Herr Abgeordneter. Hinsichtlich der Frage der betroffenen Öffentlichkeit muss man wieder zwei Sachen auseinanderhalten. Erstens: Eine Beschränkung von Beteiligungsverfahren auf die betroffene Öffentlichkeit lässt sich in der Praxis nicht durchhalten. Wenn Sie eine Erörterung durchführen und jemandem sagen: „Du bist keine betroffene Öffentlichkeit“, wird das kaum ein zielführender Termin. Aber – und dies ist der zweite Punkt – handelt es sich bei den Regelungen, bei denen bisher der Begriff betroffene Öffentlichkeit verwendet wird, um behördenadressierte Vorschriften. Bei § 25 Abs. 3 ist die Bestimmung dessen, was die betroffene Öffentlichkeit ist, hingegen an den Vorhabenträger bzw. an den Unternehmer adressiert, der dafür verantwortlich ist, die Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen. Und hier sprechen aus meiner Sicht in der Tat sehr gute Gründe dafür, ihm klarzumachen: „Du schwimmst nicht im riesigen Meer der deutschen Medienöffentlichkeit, sondern Du kannst Dich bei der Durchführung der Beteiligung auf diejenigen konzentrieren, die Du wahrnimmst und die wichtig für Dein Vorhaben sind.“ In der Aufgabe einer solchen Eingrenzung sollte man den Vorhabenträger nicht ins Uferlose treiben, sondern ihm sagen, dass betroffen zwar nicht nur die Akteure sind, die in eigenen Rechten beeinträchtigt sind, aber eben auch nicht jeder in ganz Deutschland. Betroffenheit in diesem Sinne meint, ich habe als Bürgerin oder Bürger eine Position, die mir in diesem Verfahren wichtig ist – und sei es eine politische wie die Frage der Finanzierung des Vorhabens aus Steuergeldern – und die deswegen aufgenommen und in der frühzeitigen Bürgerbeteiligung erfasst werden soll. Ich räume aber ein, dass der Begriff missverständlich ist, weil er eben auch in anderen gesetzlichen Zusammenhängen verwendet wird.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank, Herr Prof. Dr. Ziekow.

BE Herbert Behrens (DIE LINKE.): Meine beiden Fragen gehen an den Sachverständigen Tillmann Heuser. Eine Bemerkung vorweg: Wir haben nun eben gehört, dass diese Veränderung im Planungsverfahren auch Ergebnis und Ausdruck der vergangenen Auseinandersetzungen um die Infrastrukturgroßprojekte ist und von daher würde ich ganz gerne auch einmal diesen Maßstab zugrunde legen, um jetzt diesen Gesetzentwurf anhand der genannten Beispiele abzuwägen und zu bewerten. Im Moment stellt es sich für mich so dar, dass eher vom Gedanken der Verwaltungsvereinheitlichung ausgegangen wird. Das Stichwort Bürgerbeteiligung wird „angefügt“, scheint aber nicht essentieller Bestandteil des Gesetzentwurfs zu sein. Meine Frage: Wie können wir es eigentlich überwinden, dass sich zumindest vom Planungsprozess her auf der einen Seite das normale Geschäft der Planer entwickelt und auf der anderen Seite irgendwie das Bürgerverfahren und dann hier nur der Zeitpunkt bestimmt werden soll, wo beides das zusammengefügt wird. Die Großprojekte, über die wir häufig diskutiert haben – auch im Verkehrsausschuss – haben gezeigt, dass da auf jeden Fall eine große Lücke ist, die es zu schließen gilt.

Meine Frage konkret: Inwieweit taugt der vorgelegte Gesetzentwurf, diese Lücke zu schließen, was das Verfahren anbetrifft? Können die vorgeschlagenen Änderungen im Verfahren wirklich dazu beitragen, dass solche gesellschaftlichen Großkonflikte – z. B. „Stuttgart 21“ – vermieden werden können? Wenn nicht, was wäre eigentlich erforderlich, um hier eingreifen zu können? Die zweite Frage, die hier auch schon von einigen negativ beschieden worden ist: Was ist eigentlich erforderlich, um wirklich eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung garantieren, auch mit der Möglichkeit in ein ergebnisoffenes Verfahren einzusteigen?

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank. Herr Heuser, bitte.

SV **Tillmann Heuser** (BUND Berlin e. V., Berlin): Wir haben ein Grundproblem bei Großvorhaben aber auch bei allen anderen Projekten. Wir haben eigentlich zwei Diskursarenen. Wir haben einmal das Verwaltungsverfahren, wo es darum geht, darüber zu diskutieren, wie dieses Vorhaben im Raum verortet und planfestgestellt wird. In diesem Verfahren werden zentrale Punkte, die die Bürger und Verbände vor Ort bewegen, meistens nicht abgearbeitet. Herr Möller-Meinecke hat vorhin zu Recht darauf hingewiesen – die Ob-Fragen, die Grundsatzfragen werden in diesen Verfahren nicht gestellt. Das bedeutet gleichzeitig, dass dann versucht wird, diese ganzen Fragen im relativ unstrukturierten Prozess in der Öffentlichkeit über Parlamente, Kommunalparlamente, über Medien, über Bürgerinitiativen, über den Versuch von Volksentscheiden oder anderes zu diskutieren. Hierfür haben wir derzeit eigentlich keinen Verfahrensvorschlag, wo diese Aspekte strukturiert miteinander diskutiert werden können. Planung kann ich zweierlei verstehen. Einmal heißt es, dass ich ein bestimmtes Vorhaben im Raum verorte und baue. Ich kann Planung aber auch so verstehen: Ich gestalte Zukunft. Wenn ich Zukunft gestalte, gucke ich, was ich ggf. wirklich noch als Handlungsalternativen habe, siehe „Stuttgart 21“ – einen Kopfbahnhof oder bei der Küstenautobahn z. B. den Ausbau des vorhandenen Verkehrsnetzes verschiedener Infrastrukturen, was ganz zentrale Forderungen sind, die bisher aber in den Verfahren auch im Diskurs nicht abgebildet werden. Hier ist die zentrale Stellschraube eigentlich, diese Punkte in geordneten Verfahren tatsächlich abarbeiten zu können, also auch sinnvoll zu überlegen, in den jeweiligen Fachplanungsverfahren, wie ich eine Entscheidungsfindung eigentlich absichten muss, um dann tatsächlich Konflikte gelöst zu bekommen, aber um auch tatsächlich ein faires Verfahren, ein ergebnisoffenes Verfahren, ein Verfahren auf Augenhöhe zu ermöglichen. Da muss ich wirklich ansetzen. Tatsächlich auch aus der Auswertung von bereits vorhandenen Erfahrungen bei den verschiedenen Planungen von Groß- und Kleinvorhaben, um zu gucken, wie ich das sinnvoll absichten kann. Daher kommt auch mein Punkt: Ich möchte über Bürgerbeteiligung auch durchaus die Parlamente stärken, nämlich indem dann die Zwischenentscheidungen tatsächlich mit von den Parlamenten getroffen werden, wenn es sich um öffentliche Infrastrukturvorhaben handelt. Hier ist auch der zentrale Ansatzpunkt. Solange ich ein Bedarfsgesetz habe, das eben sagt: Ich baue die

Küstenautobahn, nördlich von Hamburg bis Bremen hinüber, solange wird die Alternative des Ausbaus des vorhandenen Straßennetzes gar nicht betrachtet oder nur so eben im UVP-Verfahren ein bisschen nebenbei mit angeguckt. Solange bekomme ich darüber auch keinen offenen Diskurs hin. Das heißt aber auch, dass durchaus dann der Gesetzgeber sagen muss: „Lieber Planer, ich will zunächst einmal von Dir eine Verbesserung der Verkehrsverbindungen im Hinterlandverkehr, z. B. der Häfen im norddeutschen Raum“, ich schichte das ab und dann sagt der Gesetzgeber, nachdem die Alternativen diskutiert wurden, welches für ihn die beste Lösung ist und geht jetzt mit dieser in die weiteren Verfahren mit hinein. Abschließend noch ein Punkt zur frühzeitigen Bürgerbeteiligung: Wenn ich mir das ganze komplexe Planungssystem, was wir haben, betrachte, findet in vielen Fällen die frühzeitige Bürgerbeteiligung auch auf anderen Ebenen statt. Wenn ich Infrastrukturprojekte betrachte – diese werden in der Verkehrsentwicklung auf regionaler Ebene diskutiert und sonst noch auf verschiedenen Planungsebenen vor Ort. Was hier nie wirklich betrachtet wird, ist dann, was es ggf. für echte Alternativen in einem bestimmten Verkehrskorridor gibt. Zum anderen habe ich dabei z. T. eine sehr geringe Öffentlichkeitsbeteiligung, aber auch eine schwach strukturierte Öffentlichkeitsbeteiligung. Deshalb wäre einer der zentralen Ansatzpunkte, wenn ich Bürgerbeteiligung will, auch zu überlegen, wie ich es schaffen kann, generelle Transparenz für Verwaltungsverfahren zu regeln oder Bürgerbeteiligung transparent zu regeln und für Verwaltungsverfahren zu verankern. Danke.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank. Herr Kollege Hofreiter, bitte.

Abg. **Dr. Anton Hofreiter** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Meine Fragen gehen an den Sachverständigen Möller-Meinecke. Eine Vorbemerkung: Bevor ich in den Bundestag gekommen bin, habe ich relativ viele Bürgerinitiativen im „Bund Naturschutz“ betreut, wenn es um verschiedene Auseinandersetzungen ging, um einzelne Vorhabenträger, in der Regel öffentliche Vorhabenträger. Die betroffenen Bürger und Verbände hatten immer nur den Eindruck, dass es bei der Öffentlichkeitsbeteiligung nicht um eine ernsthafte Debatte der Probleme ging, sondern wenn überhaupt wurden die Beteiligungsregelungen bisher dazu genutzt, um die Argumente schon aufzunehmen und die gerichtliche Position oder rechtliche Position zu schwächen. Das ist der Eindruck und das ist ein verheerender Eindruck für einen Staat, den er bei den Bürgern hinterlässt. Das schadet insgesamt dem Staat und ich bin mir nicht sicher, bei manchen Anmerkungen, die heute hier gemacht worden sind, ob das klug ist, gegenüber den Bürgern so aufzutreten. Zu meinen Fragen an Herrn Möller-Meinecke: Ich hätte erst einmal eine Frage zur Präklusion. Die Präklusion ist für die Erarbeitung etwas äußerst Schwieriges, d. h. alle, was man bei den Einwendungen nicht schon vorgebracht hat, kann man später nicht mehr vorbringen, egal wie wichtig und bedeutsam das ist, so dass man bereits frühzeitig alles vorträgt, was einem irgendwie einfällt und was irgendwie irgendwann sinnvoll sein könnte. Welche Probleme wirft die Präklusionsregel, wie sie drinsteht,

in der Praxis auf? Nur vielleicht einmal zur Verdeutlichung: Welche Verfahren bleiben denn in Ihren Augen bei der hier getroffenen Regelung für die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung übrig? Sie haben schon die Raumordnungsverfahren angesprochen. Bitte machen Sie noch einmal klar, welche Verfahren in den meisten Bundesländern übrig bleiben?

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank. Bitte, Herr Möller-Meinecke.

SV **Matthias M. Möller-Meinecke** (Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Frankfurt/Main): Die Präklusion, die Verwirkung von Argumenten, weil der Gesetzgeber es so will, bewirkt im Kern, dass der Bürger in dem jeweiligen Planfeststellungsverfahren oder Genehmigungsverfahren seiner Rechte beraubt wird.

Nun kann man sagen, das ist alles eine Frage des Sachbestandes, sich entsprechende Sachverständige beizuziehen, um auch in kürzester Zeit von zwei oder vier Wochen 24 oder mehr Ordner durchzuarbeiten und sich die Sachverständigen-gutachten, die dort enthalten sind vom Vorhabenträger, mit ihrer Fachsprache, übersetzen zu lassen. Das bedeutet im Kern, Grundrechtsschutz im Verwaltungs-verfahren ist etwas für Vermögende, für diejenigen, die entweder über eine gefüllte Kriegskasse als Initiative verfügen, oder für die, die sich entsprechende Sach-beistände leisten können.

Für den Laien – den Bürger, der zum ersten Mal in seinem Leben, z. B. als Grundbesitzer, von einem Projekt betroffen ist, bewirkt die Verwirkung von Argumenten, die sog. Präklusion, einen Verlust des Rechtsschutzes und damit einen Eingriff in sein Grundrecht aus Art. 20 und Art. 19 GG. Ich halte das für sehr schwierig und bin daher der Meinung, dass diese Präklusion gestrichen werden sollte und zwar in allen Vorschriften, in denen sie enthalten ist. Der Staat hat die Verpflichtung, sein eigenes Recht anzuwenden. Wenn er sich daran nicht mehr halten will, sollte er es klar sagen. Da muss das Grundgesetz abgeändert werden. Aber es über die Brücke zu machen und zu sagen: Wir setzen so kurze Fristen – bis hin zu zwei Wochen beim Änderungsantrag – und überfordern den Bürger, der das in seiner Freizeit neben dem Beruf durcharbeiten muss, finde ich eine Verschleierung der Realität in den jeweiligen Verfahren.

Es lädt die Behörden zu einer Missachtung von Schutzgesetzen ein, die letztendlich im öffentlichen Interesse erlassen worden sind. Wir reden nicht nur über eine Verwirkung von Argumenten zum Schutz von Art. 14, des Grundeigentums, oder der Gesundheit, sondern wir reden auch über den Verlust von Argumenten von Einwendungen im öffentlichen Wohl und im öffentlichen Interesse.

Die zweite Frage ist sehr einfach zu beantworten. Für welche Großvorhaben bewirkt die jetzt vorgeschlagene Regelung des § 25 Abs. 3 eine Öffentlichkeitsbeteiligung

als vorgezogene Öffentlichkeitsbeteiligung: für kein Verfahren. Es gibt aus meiner Sicht kein Großverfahren, in dem nicht ein Raumordnungsverfahren vorgeschaltet ist. Schauen Sie sich „Stuttgart 21“ an, schauen Sie sich den Bau des Frankfurter Flughafens an, schauen Sie sich den Bau des Berliner Flughafens oder den Bau des Flughafens in München an. Alle Verfahren hatten Raumordnungsverfahren mit einer Öffentlichkeitsbeteiligung. In all diesen Fällen wäre diese jetzt apostrophierte vorgezogene Öffentlichkeitsbeteiligung nicht anwendbar, weil die Regelung sagt: Wenn die Bürger vor Antragstellung in einem anderen Verfahren beteiligt werden, dann soll diese vorgezogene Öffentlichkeitsbeteiligung nicht eingreifen.

Da gibt es einen Widerspruch zwischen dem Problem, was die Bundesregierung ansieht, dass dort eine Unzufriedenheit der Bürger besteht, eine mangelnde Akzeptanz, und dem Regelungsinhalt. Weshalb ich dringend dazu rate, diesen Satz zu streichen.

Es macht auch Sinn, vor dem Raumordnungsverfahren in einem vorgezogenen Verfahren die Bürger zu beteiligen, nämlich zu der Frage, ob das Verfahren realisiert werden soll. Das ist keinesfalls Inhalt des Raumordnungsverfahrens, dort wird die Raumverträglichkeit von Projekten, die Wirkung auf verschiedene öffentliche Belange diskutiert, aber schon die Alternativen hängen davon ab, ob der Vorhabenträger eine Alternative in das Verfahren einbringt und wenn er sich wie ein Träger der Straßenbaulast auf eine Trasse festgelegt hat und sagt: Ich diskutiere über keine Alternative von Ortsumgehung, dann gibt es im Raumordnungsverfahren keine Prüfung von Alternativen.

Genau diese Frage der Alternativen könnte in einem sog. vorgezogenen Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren diskutiert und, wie ich meine, auch entschieden werden. Ich denke, man muss auch darüber nachdenken, dieses Verfahren irgendwann mit einem rechtsmittelfähigen Bescheid abzuschließen, um den Bürger die Möglichkeit zu öffnen, dagegen auch Rechtsschutz zu suchen. Das würde in der Tat auch die nachfolgenden Verfahrensschritte entfrachten.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank, Herr Möller-Meinecke. Das war jetzt die Riege der Berichterstatterinnen und Berichterstatter für dieses Verfahren. Nun, letzte Runde, Frau Hönlinger, Frau Lühmann und Herr Brandt.

Abg. **Ingrid Hönlinger** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Herr Möller-Meinecke, ich schließe gleich meine Fragen an Sie an. Wir haben vor kurzem ein Mediationsgesetz im Bundestag verabschiedet und zwar einstimmig, mit den Stimmen aller Fraktionen. „Stuttgart 21“ hat auch gezeigt, dass es Sinn machen kann, über alternative Konfliktlösungen nachzudenken. Deshalb meine Frage: Ermöglicht der Entwurf, über den wir heute diskutieren bei der Öffentlichkeitsbeteiligung die Einschaltung eines Mediators oder generell eines

neutralen Streitschlichters? Drei Monate Erörterungstermin bei Großvorhaben – reicht das aus Ihrer Sicht aus? Danke.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Herr Möller-Meinecke, bitte.

SV **Matthias M. Möller-Meinecke** (Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Frankfurt/Main): Vielen Dank. Ich fange mit der letzten Frage an. Die Dauer des Erörterungstermin ist angemessen zu gestalten. Aus meiner Sicht stellt sich nur bei ganz, ganz wenigen Verfahren überhaupt diese Zeitfrage. Ich kenne die Dauer des Frankfurter Verfahrens beim Flughafenausbau, das etwa sechs Monate dauerte. Berlin hat etwas länger gedauert und in München bin ich nicht genau informiert, aber das dürfte auch in dieser Größenordnung liegen. Wir haben Großvorhaben für Verkehrsinfrastrukturprojekte, wo es im Ausnahmefall, wenn eine ganze Region verlärmert wird als Folge des Betriebs des Vorhabens, eben auch Verfahrensdauern von mehr als drei Monaten. Die Frage: Ist das angemessen? Ich habe den Frankfurter Termin wahrgenommen. Die betroffenen Grundstückseigentümer kamen erst im 6. Monat dran, weil sie Gewerbeigentümer von gewerblichen Grundstücken waren und vorher eben auf der Tagesordnung das Thema nicht aufgerufen war. Ich weiß aus dem Münchener Verfahren, dass ganz wesentliche Fragen auch des Verkehrslärmschutzes, des Nachtlärmschutzes in den Phasen nach diesen drei Monaten thematisiert worden sind und ich stelle die Frage: Will man denn nach drei Monaten eine Zäsur machen und sagen, dass es das war, Termin abgelaufen, alle, die jetzt nicht mit ihren grundrechtsrelevanten Betroffenheiten zu Wort gekommen sind, können nach Hause gehen. Das ist vom Verfassungsrecht her – ich habe die Entscheidungen zitiert – unzulässig.

Es macht aber auch keinen Sinn, weil all diese Fragen stellen sich spätestens im Gerichtsverfahren und wenn sie nicht vorher erörtert und im Diskurs angesprochen worden sind, können all diese Unsicherheiten, die auch das Bundesverfassungsgericht mit ausdrücklichem Blick auf die Risiken einer Technologie diskutiert hat, bei der Atomtechnologie, und als Legitimation als Pflicht aufgerufen hat und gesagt, wenn es eine Unsicherheit in den Wirkungen auf ein Grundrecht gibt, wie beim Lärm, beim Verkehrslärm, wann beginnt dann die Schwelle beim Lärm, die krank macht, dann ist der Staat verpflichtet, in den Diskurs, in die Kommunikation einzutreten – so wörtlich das Bundesverfassungsgericht. Das wäre mit der Dreimonats-Regelung nicht möglich, weil: Wer entscheidet denn, welcher Einwander Vorrang hat, wer in den drei Monaten drankommt und wer nicht?

Eine Straffungsmöglichkeit, an die man denken könnte, war leider in dem Verfahren nicht gegeben. Da kann man sich die Protokolle anschauen. Das waren höchst komplexe, sehr anspruchsvolle Diskussionen. Es zeigt sich heute: Die Menschen in Frankfurt gehen jeden Montag in einer vierstelligen Größenordnung im Flughafen demonstrieren, weil sie von den Wirkungen dieses Projektes überrascht sind, trotz

sechs Monate Erörterung. Da gab es einen Aufklärungsbedarf und ich bin der Meinung, dass diese Dreimonatsfrist von dorthier nicht angemessen ist.

Eröffnet der Gesetzentwurf die Mediation oder andere Formen der streitschlichtenden Konfliktlösung? Nein, er ist ganz traditionell aufgebaut. Er zielt darauf ab, Informationen über die Wirkung und Ziele des Vorhabens zu geben, diese öffentlich bekannt zu machen und dem Bürger die Möglichkeit der Stellungnahme zu geben. Das ist zu wenig. Das springt nicht weit genug, weil die Möglichkeiten des Diskurses Interessen aufeinanderprallen lässt und darüber diskutiert, weil genau diese Möglichkeit im Gesetzentwurf nicht angedacht und nicht angesprochen ist. Wenn er denn offen sein will, dann muss er gerade bei der Frage der Konfliktlösung in dieser frühen Bürgerbeteiligung all die Instrumente, die heute zur Verfügung stehen, auch auf einem Tableau anbieten und sagen, dass da der Vorhabenträger bitte auswählen soll. Ich bin wie Frau Kollegin Prof. Dr. Versteyl der Meinung, dass Mediation in der Tat heute ein geeignetes Mittel ist, Konflikte zu lösen, gerade zu der Frage, ob ein Projekt verwirklicht werden soll.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Herr Domgörgen, Sie machen gerade so einen traurigen Gesamteindruck. Es ist durchaus möglich, dass Sie sich melden, wenn Sie meinen, Sie können hier etwas Wichtiges beisteuern.

SV **Ulf Domgörgen** (Vorsitzender Richter am Bundesverwaltungsgericht, Leipzig): Ich würde gerne auf etwas hinweisen. Herr Möller-Meinecke malt hier ein ziemliches Schwarz-Weiß-Bild. Der Gesetzentwurf geht selber davon aus, dass diese Frist von drei Monaten, binnen derer die Anhörungsbehörde die Erörterungen durchzuführen hat, eine der Verfahrensbeschleunigung dienende Ordnungsvorschrift ist, die nicht mit Sanktionen verbunden ist. Die Überschreitung der Frist stellt keinen Verfahrensfehler dar. Sie glauben doch nicht ernsthaft, dass irgendeine Anhörungsbehörde nach drei Monaten den Hammer fallen lässt und dann die Grundstückseigentümer, die noch nicht dran gewesen sind, nicht mehr anhört. Es ist in der Tat eine zahnlose Vorschrift, die die Anhörungsbehörde anhalten soll, zügig voranzugehen. Das ist es aber auch. Im Übrigen waren es ein paar Äußerungen, wo ich mich als Richter nicht zurückhalten muss. Ich war hier derjenige, der sich am kürzesten geäußert hat. Bei solchen Sätzen wie „Bürgerbeteiligung dient nicht dem Grundrechtsschutz“ muss ich schon an mich halten. Natürlich dient Bürgerbeteiligung dem Grundrechtsschutz. Natürlich führt Bürgerbeteiligung dazu, dass Schutzauflagen in einen Planfeststellungsbeschluss kommen, schon im Verwaltungsverfahren, spätestens im gerichtlichen Verfahren, wenn sie vor Gericht durchgesetzt werden. Und Sätze wie „im Raumordnungsverfahren werden keine Varianten geprüft“ – entschuldigen Sie, aber was habe ich denn acht Jahre lang auf meinem Schreibtisch gehabt? Natürlich werden Varianten im Raumordnungsverfahren geprüft, einschließlich (dann in der Planfeststellung) der Null-Variante, ob überhaupt nicht gebaut werden soll oder ob

ein Ausbau im Bestand stattfinden soll. Hier wird teilweise ein Schwarz-Weiß-Gemälde gemalt, das ich nicht aus der Praxis bestätigen kann, was wir vor Gericht sehen.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Danke. Frau Lühmann, bitte.

BE **Kirsten Lühmann** (SPD): Ich habe eine Frage an die Herren Domgörgen und Heuser. Ich komme jetzt auf die neu eingeführte Möglichkeit – nein, das ist nicht wahr – die Erweiterung der Möglichkeit des vereinfachten Verfahrens. Wir haben jetzt eine Ausweitung. Der Anwendungsbereich des Plangenehmigungsverfahrens kann eingeschränkt werden, wenn – so steht es drin – Rechte anderer nicht nur unwesentlich betroffen sind. Halten Sie beide es grundsätzlich für sinnvoll, dass es so ausgeweitet ist, auch im Rahmen des Titels unseres Gesetzes der Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung? Wenn Sie das für richtig halten: Halten Sie die Formulierungen, „in denen Rechte anderer nur unwesentlich betroffen sind“, für so klar und ausreichend, dass es da keine Streitigkeiten gibt oder müsste dann die Formulierung anders gefasst werden und wenn ja, wie?

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank. Zuerst war Herr Domgörgen gefragt und dann Herr Heuser. Dann fängt jetzt Herr Heuser an.

SV **Tilmann Heuser** (BUND Berlin e. V.; Berlin): Ich kann es relativ kurz zusammenfassen. Wenn ich einen Begriff wie „nur unwesentlich betroffen“ formuliere – das ist ein unbestimmter Rechtsbegriff und damit schwer abzugrenzen. Richtig wäre der Ansatz, dass man Planfeststellungsverfahren macht, sobald Betroffenheiten ausgelöst werden.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Herr Domgörgen, hat Ihnen das jetzt genügend Luft verschafft oder sollen wir noch ein bisschen dazwischen reden?

SV **Ulf Domgörgen** (Vorsitzender Richter am Bundesverwaltungsgericht, Leipzig): Ich war oder bin nicht ganz sprechfähig. Zu der Bestimmtheit des Begriffs: Es ist in der Tat ein unbestimmter Rechtsbegriff, der im Zweifelsfall vom Gericht bestätigt werden muss oder nicht. Eine Behörde ist gut beraten, das nicht zu eng zu sehen, denn sonst handelt sie sich eben einen Verfahrensfehler ein. Ob damit wirklich eine gravierende Veränderung gegenüber dem jetzigen Zustand verbunden ist – das Gesetz sah bislang auch schon Möglichkeiten vor, davon abzusehen. Ich würde darauf vertrauen, dass die Rechtsprechung dem Gesetz Konturen geben kann, diesem Begriff der wesentlichen Beeinträchtigung. Man kann auf dem aufbauen, was zur alten Rechtslage entschieden war. Große Unterschiede sehe ich da wirklich nicht.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Nur ohne unbestimmte Rechtsbegriffe geht es in der Juristerei leider nicht. Eine Behörde ist gut beraten, den Begriff „nicht nur unwesentlich“ nicht zu eng auszulegen, weil sie auch mit ihrem Vorhaben vor Gericht obsiegen und nicht unterliegen will. Da würde sie kein zusätzliches Risiko auf sich nehmen. Helmut, bitte.

BE **Helmut Brandt** (CDU/CSU): Noch eine Frage an Herrn Prof. Dr. Ramsauer und Frau Prof. Dr. Versteyl: Von den Verbänden wurde an uns die Befürchtung herangetragen, dass es durch dieses Gesetz möglicherweise zu massiven Verzögerungen im Verfahren kommen könnte. Teilen Sie diese Kritik oder diese Befürchtung?

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Herr Prof. Dr. Ramsauer, bitte.

SV **Prof. Dr. Ulrich Ramsauer** (Vorsitzender Richter am Obergerverwaltungsgericht, Hamburg): Ich glaube nicht, dass das, was in diesem Planungsvereinheitlichungsgesetzentwurf vorgesehen ist, eine Verzögerung zur Folge hat, insbesondere gilt das für die vorgezogene oder frühzeitige Bürgerbeteiligung. Dies wird mit Sicherheit schon deshalb keine Verzögerung bedeuten, weil sie noch vor dem Verfahrensbeginn stattfindet. Im Übrigen kann man sagen: Die Art und Weise, in der der Vorhabenträger die Bürger in dem vorgezogenen Verfahren beteiligt, ist relativ offen. Man kann alles Mögliche machen. Man kann das über einen längeren Zeitraum hinweg, möglicherweise auch verfahrensbegleitend, wie Frau Prof. Dr. Versteyl das gemeint hat, betreiben. Man kann sogar einen Mediator einschalten. Alles Mögliche ist in diesem Verfahrensstadium denkbar aber eine Verzögerung sehe ich da keineswegs. Ich glaube eher, dass das Planungsvereinheitlichungsgesetz, so wie es vorgesehen ist, zu einer Straffung des Verfahrens führt.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank. Frau Prof. Dr. Versteyl, bitte.

SV **Prof. Dr. Andrea Versteyl** (Fachanwältin für Verwaltungsrecht, Berlin): Ich kann die Frage verstehen und zwar unter einem Gesichtspunkt: Zunächst einmal hat die Behörde ihre Pflicht und Schuldigkeit schon getan, wenn sie den Vorhabenträger anruft, der sie über ein Vorhaben unterrichtet und sagt: Hiermit wirke ich darauf hin, dass eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung stattfindet.“ Das wird sie auch tun. Jeder Vorhabenträger wird sich gut überlegen, ob er einem solchen Rat nicht folgt, denn dann ist der „Schwarze Peter“ schon verteilt, wenn es dann zur Sache geht. Eine Sanktionierung ist auch vorstellbar dadurch, dass eine Behörde sagen könnte: Die Antragsunterlagen nehme ich aber nicht an, die sind nicht vollständig. Etwa, weil man eben zu große Erwartungen mit einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung verbindet, z. B. erwartet, dass Konflikte wirklich ausgeräumt werden, Ergebnisse dokumentiert werden und nicht einfach nur ein Prozess dokumentiert wird. Damit könnte man auf die Idee kommen, dass Antragsunterlagen, immer noch unvoll-

ständig sind. Das ist nun die meist erhobene Einwendung bis ganz zum Schluss, die in der Tat zu Verzögerungen führen könnte. Ich glaube aber nach dem Verständnis nach der Vorschrift, die wir diskutiert haben, und wie sie die Behörden auch auslegen sollten, kann der Vorhabenträger seine Maßnahmen dokumentieren. Ob er das über drei oder sechs Monate getan hat, ist seine Entscheidung. Nur wir dürfen es nicht sanktionieren, indem die Durchführung oder ein bestimmtes Ergebnis einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung für die Vollständigkeit der Antragsunterlagen – und das ist eine rechtliche Entscheidung, die dann zur Eröffnung des Verfahrens führt oder nicht –, herangezogen wird. In diesem Sinne, glaube ich, ist auch hier die Vorschrift klug gewählt. Herr Vorsitzender, lassen Sie mich in zwei Stichworten aufgreifen, wozu Sie uns ermuntert haben. Stichwort Präklusion: Wir wissen doch alle, dass die Präklusion beim Bürger anders als bei den Verbänden eine ganz, ganz niedrige Hürde setzt. Der Bürger braucht nicht Fachmann zu sein, um die LEITZ-Ordner zu lesen. Er muss nur sagen, dass es ihm zu laut ist und dass er sich betroffen fühlt, z. B. Luftreinhaltung oder ähnliche Dinge. Das reicht doch vollkommen aus. Bei den Verbänden ist es etwas anderes. Das will ich nicht diskutieren. Die Dauer der Erörterungstermine haben nichts mit ihrer Qualität zu tun, ich hätte fast gesagt im Gegenteil: was nämlich die Auswertung betrifft. Eine Behörde kann damit schlecht umgehen, wenn sie sechs Monate auszuwerten hat. In der Tat – Herr Möller-Meinecke, da würde ich Ihnen auch zustimmen – ist es eine Pervertierung eines Erörterungstermins, wenn wir abendlich oder einmal in der Woche Bürgersprechstunden einrichten müssen, weil die Bürger nicht zu Wort gekommen sind. Woran liegt das? Das liegt daran, weil wir über Wochen und Monate mit hochgerüsteten Sachbeiständen über Themen reden, die gar nicht die unmittelbare Betroffenheit der Bürger berühren und die sich eigentlich im falschen Film wähnen. Deswegen kommt es beim Frankfurter Flughafen und anderswo dazu, dass über die Erforderlichkeit diskutiert wird, die auf einer ganz anderen Ebene vorab geregelt und abgeschichtet ist, aber die Abschichtung wird nicht wahrgenommen. Der eigentliche vorgezogene Rechtsschutz und auch Grundrechtsschutz, der hier gewährleistet werden soll im Verfahren, darf wirklich nicht vergessen werden. Ich stimme Herrn Prof. Dr. Ziekow zu, dass wir das Wort „Betroffenheiten“ naturgemäß weiter fassen müssen, betroffen ist auch jeder, der glaubt, dass seine Steuermittel schlecht verwendet werden, wenn sie in diesen und jenen Straßenausbau gesteckt werden. Da müssen wir uns, wenn auch nicht im Rechtssinn, wahrscheinlich zukünftig damit auseinandersetzen aber wir müssen dabei und dürfen dabei nicht vergessen, wer über die Bauzeit wirklich betroffen ist.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank. Nächste Wortmeldung? Herr Kollege Höferlin, bitte.

BE **Manuel Höferlin** (FDP): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Im Großen und Ganzen habe ich von der Mehrheit der Sachverständigen gehört, dass wir ein gutes Gesetz machen. Das ist ja schon einmal bei so einer Anhörung schön. Trotzdem

habe ich noch zwei Fragen, die auf den Äußerungen von Herrn Möller-Meinecke beruhen. Die erste Frage richtet sich an Frau Prof. Dr. Versteyl: Der Punkt, der angesprochen wurde, war, dass der Umfang und die Art der Öffentlichkeitsbeteiligung zu eng seien. Ich habe das so verstanden, dass der Vorhabenträger selbst diese Öffentlichkeitsbeteiligung nicht nur durchgeführt, sondern auch gestaltet. Auch aus Ihrer Erfahrung heraus: Inwiefern hat denn der Vorhabenträger auch vielleicht ein eigenes Interesse, die Art und den Umfang der Öffentlichkeitsbeteiligung so zu wählen, dass sie auch hinsichtlich der Akzeptanz bei den Bürgern entsprechend dem gerecht wird? Was ich jetzt gehört habe, heißt, ja der Umfang sei zu gering gewährt. Die zweite Frage geht an Herrn Prof. Dr. Ramsauer: Diese Aussage eine öffentliche Beteiligung sei nicht mehr möglich, wenn ein Raumordnungsverfahren vorhergegangen ist. Ihre Reaktion habe ich gesehen. Vielleicht können Sie noch einmal etwas dazu sagen? Es ist bisher unausgesprochen. Ist es so oder kann man das auch ggf. anders sehen?

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank. Frau Prof. Versteyl, bitte.

SV Prof. Dr. Andrea Versteyl (Fachanwältin für Verwaltungsrecht, Berlin): Ich darf mit den Instrumenten beginnen. Im Unterschied zum Kollegen bin ich der Auffassung, dass keines der Instrumente, das wir heute unter Kommunikation, Dialogformaten oder ähnlichen Dingen verstehen, hier ausgeschlossen ist. Das ist gerade die Offenheit, die andererseits auch beklagt wird. Zu diesem frühen Zeitpunkt, zu dem der Vorhabenträger kommunizieren soll, wo noch nichts festgelegt ist, kann ich natürlich schlecht Mediations- oder Schlichtungsverfahren einsetzen. Vielleicht gibt es Anwendungsfälle, die sind nicht ausgeschlossen. Das Vorhaben ist und soll gerade noch nicht so konkret sein, dass auch die Auswirkungen auf den Einzelnen so konkret nicht feststehen. Das ist ein bisschen die Quadratur des Kreises, aber vom Gesetzeswortlaut ist doch gerade nichts ausgeschlossen worden und das wird auf der anderen Seite meines Erachtens zu Unrecht bedauert. Ich möchte noch darauf hinweisen, dass auch die Öffentlichkeitsbeteiligung im Verfahren nach meinem Verständnis – also das, was wir als Erörterungstermine jetzt in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren und Planfeststellungsverfahren haben – in ihrer Ausgestaltung völlig offen ist. Wir haben in der Neunten Verordnung zur Durchführung des Bundesimmissionsgesetzes (9. BImSchV) einige Regelungen, die lediglich die Ordnungsgewalt des Vorsitzenden betreffen. Aber was er inhaltlich macht und tut, das ist dem einzelnen Verfahrensführer weitestgehend überlassen. In der Tat wären Verbesserungen möglich, die muss ich aber nicht auf gesetzlicher Ebene regeln. Eine strukturiertere Erörterung und eine kürzere Erörterung könnte manchmal mehr als weniger sein. Wir haben doch auch heute schon, ebenfalls in der 9. BImSchV, die Möglichkeit, dass eine Behörde, anstelle selbst zu handeln, auch Dritte beauftragen kann, einzelne Verfahrensschritte für sie vorzunehmen, beispielsweise, wenn dieser Dritte als Neutraler wahrgenommen wird. Von der Wahl her sind wir bei der frühen

Öffentlichkeitsbeteiligung und der Öffentlichkeitsbeteiligung im Verfahren völlig offen, um zu einem möglichst positiven Ergebnis zu kommen.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank. Herr Prof. Dr. Ramsauer, bitte.

SV **Prof. Dr. Ulrich Ramsauer** (Vorsitzender Richter am Obergerverwaltungsgericht, Hamburg): Zum Anwendungsbereich: Ich glaube, Herr Möller-Meinecke, Sie haben § 25 Abs. 3 S. 5 vielleicht nicht ganz richtig verstanden. Der Satz lautet: „Satz 1 gilt nicht, soweit die betroffene Öffentlichkeit bereits nach anderen Rechtsvorschriften vor der Antragstellung zu beteiligen ist.“ Gemeint sind die Fälle, in denen Fachgesetze bereits eine weitergehende vorzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung vorsehen. Damit ist aber nicht gemeint, dass in den Fällen, in denen in einer Raumordnungsplanung oder in einem Raumordnungsverfahren solche Überlegungen schon einmal eine Rolle gespielt haben und in denen dann die Öffentlichkeit bereits beteiligt ist, dies zu einem Ausschluss dieses Instruments führt. Das ist, glaube ich, falsch gesehen. Das muss man auch ganz deutlich sagen. Der Satz bezieht sich auf Fachspezifisches, also auf in Fachgesetzen des Planfeststellungsrechts weitergehende Vorschriften, die dazu führen sollen, dass man nicht noch einmal nach § 25 Abs. 3 zusätzlich eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchführen muss, so dass das nicht gedoppelt wird. Andere Verfahren als das Verwaltungsverfahren sind hier nicht gemeint, insbesondere nicht das Raumordnungsverfahren und insbesondere nicht die Raumordnungsplanung.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank. Letzte Wortmeldung, Herr Behrens, bitte.

BE **Herbert Behrens** (DIE LINKE.): Der Kollege Höferlin hat festgestellt, dass überwiegend Zustimmung der Experten zu dem Gesetzentwurf vorliegt. Ich habe es eher so mitbekommen, dass es die Minimalvariante ist. Es schadet nicht, aber ob es hilft, ist eine zweite Frage. Um auch noch einmal die Praxistauglichkeit dieses Gesetzentwurfs einschätzen zu können, möchte ich vom Sachverständigen Heuser wissen, Sie haben auch umfassend in Ihrer Stellungnahme daraufhin gewiesen, was eigentlich erforderlich ist. Sie haben auch dargestellt, wie dieser Absichtungsprozess laufen müsste, um zu konstruktiven Ergebnissen zu kommen. Haben Sie einmal ein Beispiel dafür, wo das angewendet worden ist? Wo wurde es ausprobiert? Die Offenheit ist in diesem Verfahren da, das wurde hier gerade ganz richtig gesagt. Es ist nicht bis ins Detail vorgeschrieben und wenn es da entsprechende Planer und vor allen Dingen, wenn es beispielsweise Kommunen gibt, die über entsprechendes Geld verfügen, um solche Planungsvarianten prüfen und diskutieren zu lassen, ist es ganz schön. Das habe ich als Kommunalpolitiker nicht so richtig kennen gelernt. Haben Sie einen konkreten Prozess, der so nach Ihrem Absichtungsmodell funktionieren könnte und von dem Sie sagen, dass er auch in ein solches Gesetz müsste, wenn wir über Öffentlichkeitsbeteiligung sprechen?

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank. Herr Heuser, Sie haben jetzt noch einmal die Gelegenheit, den Gesetzentwurf zu loben.

SV **Tilmann Heuser** (BUND Berlin e. V., Berlin): Ich habe ja schon die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung, die Internetveröffentlichung und auch die Erweiterung durch die Regierungskoalitionen gelobt. Ich habe kritisiert, dass die fachgesetzlichen Regelungen ins Verwaltungsverfahrensgesetz übernommen werden, habe aber auch festgestellt, dass Sie mit dem Gesetzentwurf keinen grundsätzlichen Neuanfang bei Planungen bekommen, der teilweise notwendig wäre. Wobei man ganz klar sagen muss, dass das Verwaltungsverfahrensgesetz auch nur bedingt dazu in der Lage ist, dieses auch tatsächlich zu machen. Man muss es auch etwas breiter betrachten, wie ich vorhin schon gesagt hatte. Es kommt darauf an, bestimmte Planungen zu evaluieren und dann zu schauen, an welchen Punkten man ansetzen muss. Es kann immer ewig lang über Alternativen im Raumordnungsverfahren oder sonst wo diskutiert werden. Wenn ich Bedarfsgesetze für die Bundesverkehrswege habe, wo Autobahnen und deren Dimensionierungen festgesetzt werden – statt eines bestimmten Verkehrskorridors –, muss geprüft werden, wie wir die Verkehrsprobleme am besten, am umweltfreundlichsten, am bürgerfreundlichsten und ggf. am kostengünstigsten lösen. Das wäre dann der zentrale Ansatz. Ich muss einfach gucken, wie kann ich bestehende Verfahren optimieren. Was mir vorhin beim Thema Verzögerung aufgefallen ist: In meinen jungen Jahren, also vor über 20 Jahren, war mein erstes Verfahren das Raumordnungsverfahren Rheintal-Bahn, Karlsruhe-Basel. Was wir jetzt geschafft haben: Das Raumordnungsverfahren wurde relativ schnell abgeschlossen. Man hat auch recht schnell eine Linie gefunden, die auch noch heute gültig ist und danach passierte erst einmal nichts. Dann hatte man mit den Lärmbetroffenen jahrelange Diskussionen darüber, wie man es eigentlich optimal machen könnte, bevor man jetzt außerhalb des Verfahrens eine politische Lösung mit den Betroffenen gefunden hat, die jetzt im Verfahren implementiert wird. Wie schaffe ich eigentlich diese Aushandlungsprozesse, die dann eben auf anderen Ebenen laufen, tatsächlich stärker in das Verfahren mit hineinzubekommen? Hier habe ich ein anderes positiv-negativ Beispiel, zunächst negativ: Wir haben 17 Jahre lang über die Wasserstraßenanbindung Magdeburg-Berlin, also den Ausbau Spree-Havel diskutiert, Raumordnungsverfahren, Planfeststellungsverfahren – das ging vor das Bundesverfassungsgericht, da wurde ein Vergleich getroffen. Kernpunkt der Auseinandersetzung war: Brauche ich Begegnungsmöglichkeiten für Rheinschiffe, also für große Pötte? Ob die jemals nach Berlin kommen würden, war der andere Streitpunkt. Hier hat der Vorhabenträger, also die Wasser- und Schifffahrtverwaltung, permanent behauptet: Jawohl, wir brauchen es unbedingt auch hier in Berlin.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Wir müssen irgendwie auf den Gesetzentwurf kommen. Irgendwann muss die Kugel ins Loch fallen.

SV Tilmann Heuser (BUND Berlin e. V., Berlin): Deshalb ist der wesentliche Punkt, deswegen wäre für frühzeitige Beteiligung – und deswegen brauche ich genau diese Alternativenprüfung – worauf das Bundesverwaltungsgericht hingewiesen hat: „Liebe Vorhabenträger, prüft doch einmal, ob das wirklich erforderlich ist.“ Dann nahm die Verwaltung die Betroffenen und Verbände ernst. Dann wurde umgeplant. Was haben wir jetzt? Jetzt haben wir eine frühzeitige Beteiligung für alle restlichen Strecken, wo wir uns jetzt sehr frühzeitig geeinigt haben, auch mit den betroffenen Ländern, was man machen könnte. Wesentlicher Punkt wäre auch zu sagen: Ich muss frühzeitige Beteiligung auch so früh strukturieren, dass tatsächlich Alternativen betrachtet werden können. Deshalb sind diese Verfahrensregelungen, Präklusionen des Problems, die Heilungsmöglichkeit im Gerichtsverfahren so problematisch. Ich habe Verwaltungsbehörden wie hier in Berlin – die A 100 Entscheidung, auch vor dem Bundesverwaltungsgericht, wo wir zwar verloren haben, aber wo wir im Endeffekt einen Erörterungstermin vor Gericht nachvollziehen, weil im Erörterungstermin die Argumente, die von den Bürgern kamen, nicht im Ansatz Ernst genommen wurden. Es heißt, Abriss zweier Häuser verhindert, Lärmschutzauflagen, dann zwei eingerichtete Gewerbebetriebe gerettet über das Gerichtsverfahren, weil es im Erörterungsverfahren nicht Ernst genommen wurde. Jetzt habe ich aber das Problem, diese Fehler nicht über das Gericht heilen zu können. Das führt aber dazu, dass das Gericht ggf. dann in dem Falle, wo es feststellt, dass es Abwägungsfehler gibt, anstatt den Beschluss aufzuheben und damit den Druck auf die Verwaltungsbehörde zu verstärken und die Erörterung Ernst zunehmen, dass ich beim Erörterungstermin einfach mehr oder weniger eine Verwaltung habe, die sagt, dass wir im Zweifelsfall im Klageverfahren nachbessern können. Dann komme ich auf das, was Herr Möller-Meinecke gesagt hat, dass ich dann wirklich schon die entsprechenden Akteure brauche, die sich auch ein sehr teures Klageverfahren leisten können, den entsprechenden Sachverstand brauchen etc. Ich muss mir auch Gedanken machen, wie meine Interventionsrechte für Bürgerverbände und andere sind, um tatsächlich auch das Verwaltungsverhandeln entsprechend der Gesetzeslage zu stärken. Danke.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Wir danken Ihnen. Frau Prof. Dr. Versteyl, meine Herren Sachverständigen, meine Kolleginnen und Kollegen, meine Damen und Herren oben auf den besseren Plätzen, herzlichen Dank für Ihr Interesse an einer vielleicht rechtlich spröden, aber doch politisch und gesellschaftspolitisch sehr wichtigen Thematik. Ich wünsche noch einen schönen Tag.

Ende der Sitzung: 15.45 Uhr