

**Winfried Kluth/ Ulrich Smeddinck (Hg.)**

# Bürgerpartizipation – neu gedacht



**IWE GK**

Interdisziplinäre Wissenschaftliche Einrichtung  
Genossenschafts- und Kooperationsforschung  
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg





*Band 5*

Genossenschafts- und Kooperationsforschung

Schriftleitung

Ass. iur. Christiane Loertzer

*Winfried Kluth / Ulrich Smeddinck (Hg.)*

## **Bürgerpartizipation – neu gedacht**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnd.d-nb.de> abrufbar.

CCVII

© Universitätsverlag Halle-Wittenberg, Halle an der Saale 2019

Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

ISBN 978-3-86977-206-6

## Vorwort

Seit einiger Zeit wird durch Sozialforscher darauf hingewiesen, dass in weiten Teilen der Gesellschaft einerseits eine wachsende sogenannte Politikverdrossenheit zu beobachten ist, andererseits die Bereitschaft zu einem thematisch begrenzten sozialen und ehrenamtlichen Engagement weiter vorhanden ist. Hinzu kommt, dass im Zusammenhang mit umstrittenen Großprojekten der Ruf nach einer effektiveren Bürgerbeteiligung laut geworden ist.

Vor diesem Hintergrund hat die Interdisziplinäre Wissenschaftliche Einrichtung Genossenschafts- und Kooperationsforschung (IWE GK) der Juristischen und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg in Zusammenarbeit mit der durch das BMBF geförderten Forschungsplattform ENTRIA an der Technischen Universität Braunschweig eine Tagung organisiert. In einem ersten allgemeinen Teil erfolgte eine Vergewisserung über die verschiedenen Erscheinungsformen der Bürgerpartizipation aus rechtswissenschaftlich-systematischer, politikwissenschaftlicher sowie empirischer Sicht. Daran schlossen sich im zweiten Teil Analysen zu Entwicklungen in aktuell bedeutsamen Teilbereichen (regionale Beteiligung, Standortauswahlgesetz und Planungsrecht) an.

Die Texte dieses Tagungsbandes fassen die wesentlichen Erkenntnisse zusammen und sollen eine Orientierung für die weitere Entwicklung von Bürgerpartizipation vermitteln.

Die Herausgeber danken den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Lehrstuhls für Öffentliches Recht in Halle für die wertvolle Unterstützung bei der Vorbereitung und Durchführung der Veranstaltung und Christiane Loertzer für die zuverlässige Betreuung des Publikationsprozesses.

Halle (Saale), im November 2019

*Winfried Kluth und Ulrich Smeddinck*



# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	5
<i>Volker M. Haug</i> Herausforderungen des Partizipationsverwaltungsrechts. ....	9
<i>Basil Bornemann &amp; Michael Haus</i> Politische Beteiligung im Kontext post-liberaler Demokratie. Konzept und Kriterien governancialisierter Partizipationspraxis. ....	25
<i>Yasmine Kübl</i> Reflexive Partizipation! Zur Praxis der Öffentlichkeitsbeteiligung, kritisch betrachtet – im Sinne eines (wirklich) lernenden Systems .....	59
<i>Winfried Kluth</i> Der Beitrag von Infrastrukturgennossenschaften für eine nachhaltige Bürgerpartizipation .....	135
<i>Ulrich Smeddinck</i> Die Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren – experimentell, resilient und partizipationsfähig? .....	149
<i>Wilfried Erbguth</i> Zur Fortentwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung im räumlichen Planungs- und Zulassungsrecht .....	179



# Herausforderungen des Partizipationsverwaltungsrechts

von Volker M. Haug

## I. Einleitung

Das Verwaltungsrecht sieht – besonders im Bereich des Planungsrechts – vielfältige, teilweise sogar konkurrierende Anhörungs-, Beteiligungs- oder gar Mitwirkungsverfahren für die Öffentlichkeit oder Bürger unterschiedlicher Betroffenheitsstufen vor.<sup>1</sup> Trotzdem führen diese Verfahren keineswegs immer zu allseitiger Zufriedenheit oder zumindest einem Gefühl der ausreichenden Einbeziehung von Betroffenen und Interessierten. Um nicht immer das etwas abgegriffene Beispiel „Stuttgart 21“ zu nennen, sei beispielhaft auf den Bau einer CO-Pipeline in Nordrhein-Westfalen, das Kohlewerk in Datteln oder die Erweiterungen des Frankfurter Flughafens verwiesen.<sup>2</sup> Dieser Beitrag zeigt eine Reihe verschiedener Einzelprobleme solcher Verfahren auf, die einzeln oder in ihrer Summe eine Ursache dafür bilden, dass trotz vielfältiger Bemühungen und zahlreicher rechtlicher Möglichkeiten häufig Unzufriedenheit zurückbleibt.<sup>3</sup> Dabei beschränkt sich dieser Beitrag auf das Partizipationsverwaltungsrecht als das auf Verwaltungsverfahren – insbesondere Planungsverfahren – bezogene Teilgebiet eines weit verstandenen Partizipationsrechtsbegriffs.<sup>4</sup> Das Partizipationsverwaltungsrecht umfasst im Kern die Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligungsinstrumente im Planfeststellungsverfahren, in der Raumordnung, in der Bauleitplanung und in vielen Fachverwaltungsgebieten wie beispielsweise das Verkehrs-, Umwelt- oder Energierecht.

---

1 Wulfhorst, Konsequenzen aus „Stuttgart 21“: Vorschläge zur Verbesserung der Bürgerbeteiligung, DÖV 2011, S. 581 (582).

2 Schink, Bürgerakzeptanz durch Öffentlichkeitsbeteiligung in der Planfeststellung, ZG 2011, S. 226 (227/Fn. 6).

3 Brettschneider, „Wutbürger“ in der „Dagegen-Republik“? Grundregeln für die Kommunikation bei Infrastrukturprojekten, in: Bauingenieur, VDI-Bautechnik, Jahresausgabe 2013/2014, S. 12 (13).

4 Vgl. Haug, „Partizipationsrecht“ – Ein Plädoyer für eine eigene juristische Kategorie, Die Verwaltung 2014, S. 221 (232); danach umfasst das Partizipationsrecht „die Summe aller Normen, die natürlichen und juristischen Personen unabhängig von deren subjektiven Rechten die mit Rechtsfolgen verbundene Möglichkeit einräumen, hoheitliche Sach- oder Personalausnahmeentscheidungen zu initiieren oder zu beeinflussen, ohne dabei hoheitlich oder beruflich zu agieren“.

## II. Herausforderungen in der Verfahrensgestaltung

### 1. Wahl des richtigen Zeitpunkts

Da die meisten Verwaltungsverfahren erst mit der Antragstellung formal zu laufen beginnen, kann die innerhalb dieses Verfahrens angesiedelte Beteiligung erst nach Antragstellung stattfinden. Da der Antragsteller in die Erarbeitung des Antrags jedoch zu diesem Zeitpunkt bereits viel Zeit und Ressourcen investiert hat, ist die „ob“-Frage der Realisierung eines Projekts faktisch bereits entschieden.<sup>5</sup> In einem nachfolgenden Beteiligungsverfahren kann es dann regelmäßig nur noch um – meist weniger gravierende – „wie“-Fragen der Projektrealisierung gehen. Dies kollidiert mit der Befindlichkeit der Partizipanten, die in diesem Stadium oft erstmalig von dem Projekt erfahren und nicht selten über grundlegende Einwände bis hin zur „ob“-Entscheidung diskutieren wollen. Indem dies nicht möglich ist, entsteht bei vielen Bürgern ein Ohnmachtsgefühl, das häufig zu Frustration führt. Gleichzeitig aber ist das Zeitpunktproblem struktureller Natur: Erfolgt die Öffentlichkeitsbeteiligung in einem frühen und noch beeinflussbaren Stadium, ist das Vorhaben oft noch zu abstrakt, unsicher und damit für die Bürger nicht hinreichend interessant. Findet sie dagegen statt, wenn das Projekt konkret und sicher ist, sind die wichtigsten Fragen bereits zuvor entschieden.<sup>6</sup> Letztlich ist es – in Abhängigkeit von jedem konkreten Projekt – immer ein relativ kurzes Zeitfenster, indem es weder zu früh noch zu spät für eine wirkungsvolle Öffentlichkeitsbeteiligung ist.

Interessant ist in diesem Zusammenhang der Vorschlag von *Burgi*, die „ob“-Frage – also nicht das Projekt selbst, sondern die ihm vorgelagerte Frage nach dessen Bedarf – zum Gegenstand der Bürgerbeteiligung zu machen. Ein solches „Bedarfs-erörterungsverfahren“ müsste sich auf die wichtigsten Parameter wie Größe, Standort, Auswirkungen und Kosten beziehen.<sup>7</sup> So könnte in Fachgesetzen eine Pflicht des Vorhabenträgers geregelt werden, dass diese Punkte vorzustellen und mit der interessierten Öffentlichkeit zu diskutieren wären. Die Leitung des Verfahrens soll nach diesem Vorschlag nicht beim Vorhabenträger, sondern bei einer Behörde – beispielsweise die spätere Anhörungsbehörde – liegen, die eine Abschlussdokumentation sämtlicher Pro- und Contra-Argumente zur Bedarfsfrage erstellt. Eine solche Unterwerfung des der Antragstellung vorgelagerten internen Willensbildungsprozesses des Vorhabenträgers würde allerdings bei privaten Vorhabenträgern mit deren Grundrechten der Berufs- und Unternehmensfreiheit (Art. 12 und 2 Abs. 1 GG)

5 *Burgi*, Das Bedarfserörterungsverfahren: Eine Reformoption für die Bürgerbeteiligung bei Großprojekten, NVwZ 2012, S. 277 (277 f.); *Gärditz*, Angemessene Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturplanungen als Herausforderung an das Verwaltungsrecht im demokratischen Rechtsstaat, GA 2011, S. 273 (275).

6 *Brettschneider* (Fn. 3), S. 14; *Siegel*, Mediation in der Planfeststellung: Klare Trennung oder funktionale Verschränkung?, DVBl 2012, S. 1003 (1005); *Wulfhorst* (Fn. 1), S. 582.

7 *Burgi* (Fn. 5), S. 277 f.; ähnlich *Schink* (Fn. 2), S. 226

sowie der Eigentumsfreiheit (Art. 14 GG) kollidieren. Daher könnte ein Bedarfserörterungsverfahren nur bei Projekten öffentlicher oder öffentlich beherrschter Vorhabenträger zwingend vorgesehen werden.<sup>8</sup> In eine ähnliche Richtung geht die Überlegung von *Schink*, bei Großvorhaben mit qualitativ oder quantitativ weitreichenden Auswirkungen eine zeitlich vorgelagerte „Vorerörterung“ rechtlich vorzuschreiben. Dieses Verfahren soll durchgeführt werden, sobald das Projekt in seinen Grundzügen erkennbar ist, ohne schon im Detail festgelegt zu sein. Wie bei *Burgi* soll sich das Verfahren inhaltlich auf die Hauptziele, die zeitliche Planung und die wichtigsten Auswirkungen konzentrieren. Der Vorhabenträger müsste sich dann mit den (Alternativ-)Vorschlägen der interessierten Öffentlichkeit auseinandersetzen und dies auch dokumentieren.<sup>9</sup> Wegen des geschilderten strukturellen Dilemmas darf aber auch bei diesen Verfahren das Projekt nicht zu abstrakt und vage erscheinen, wenn man die Bürger für das Verfahren gewinnen will.

Obwohl diese Vorschläge auch politische Unterstützung gefunden haben,<sup>10</sup> ist der Bundesgesetzgeber nicht so weit gegangen. Ausgangspunkt der durch eine baden-württembergische Bundesratsinitiative<sup>11</sup> angestoßenen gesetzgeberischen Überlegungen war die sogenannte „frühzeitige Bürgerbeteiligung“ im Verfahren der Bauleitplanung (§ 3 BauGB). Dieses Instrument setzt auch im Stadium der ersten konkreten Überlegungen an, in dem die Planung noch nicht verfestigt ist. Diesem Gedanken folgend wurde 2013 die „frühe Öffentlichkeitsbeteiligung“ für bedeutende Vorhaben in das allgemeine Verwaltungsverfahrenrecht eingeführt (§ 25 Abs. 3 VwVfG). Damit wird die – auch vom BVerwG identifizierte<sup>12</sup> – Lücke an Vorgaben zum Verfahren zur Planungs- oder Projekterstellung verkleinert (BVerwG, 2011: Rn. 25). Allerdings bleibt die Regelung erheblich hinter den genannten Vorschlägen eines Bedarfserörterungs- oder Vorerörterungsverfahrens zurück, weil es weder mit einer strikten Verbindlichkeit (zumindest für öffentliche Vorhabenträger) noch mit einer trägerunabhängigen Durchführung verbunden ist. Vielmehr soll die (später zuständige) Behörde – sobald sie von dem Vorhaben erfährt – lediglich darauf hinwirken, dass der Vorhabenträger die Öffentlichkeit über die Ziele, Mittel und Auswirkungen des Vorhabens unterrichtet und ihr Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung gibt. Dies soll frühzeitig, also möglichst noch vor Stellung des Antrags, erfolgen.<sup>13</sup> Handelt es sich allerdings – was sehr häufig der Fall ist – beim Vorhabenträger selbst um die öffentliche Hand, kann sie sich freilich binden, der Hinwir-

---

8 *Burgi* (Fn. 5), S. 278 f.

9 *Schink*, Öffentlichkeitsbeteiligung – Beschleunigung – Akzeptanz – Vorschläge zur Verbesserung der Akzeptanz von Großprojekten durch Öffentlichkeitsbeteiligung, DVBl. 2011, S. 1377 (1383–1385).

10 Der Bundesarbeitskreis Christlich-Demokratischer Juristen (BACDJ) hat sich 2012 für ein „Bedarfsüberprüfungsverfahren“ vor der Einleitung des förmlichen Verfahrens eingesetzt, vgl. <<http://www.bpb.de/geschichte/zeitgeschichte/deutschlandarchiv/138881/stuttgartart-21-ist-ueber-rall?p=all>> (4.11.2018).

11 BR-Drs. 135/11.

12 BVerwG, 3.3.2011 – 9 A 8.10, NVwZ 2011, S. 1256 (1258); *Burgi* (Fn. 5), S. 277.

kung zur Durchführung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung regelmäßig Folge zu leisten. Dies hat die Landesregierung von Baden-Württemberg mit der Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung<sup>14</sup> in Bezug auf alle Landesbehörden getan.<sup>15</sup>

## 2. Neutralitätsdefizit des behördlichen Entscheiders

Eine weitere Schwierigkeit in der Verfahrensgestaltung ist das Neutralitätsdefizit des behördlichen Entscheiders. Kein vernünftiger Projektträger nimmt erst mit der Antragstellung Kontakt zur zuständigen Behörde auf. Vielmehr sind frühzeitige und intensive Kontakte zwischen Projektträger und Behörde lange vor der Antragstellung üblich und notwendig. Denn zur Vermeidung kostenintensiver Fehlplanungen sichert sich der Projektträger schon während des Entstehungsprozesses des Projekts bei der Behörde ab, ob und wie seine Überlegungen für die Behörde akzeptabel sind. Umgekehrt ist damit der Behörde schon eine ebenso frühzeitige wie intensive Einflussnahme auf das Projekt, wie es ihr dann später in Antragsform vorliegt, möglich. Insofern trifft es nur vordergründig zu, dass die Planfeststellungsbehörde in der Regel nicht selbst plant, sondern nur die Planung des Vorhabenträgers nachvollzieht.<sup>16</sup> Soweit der Projektträger die Anregungen und Hinweise der Behörde aufgreift und in die weitere Planung einbezieht, steigt die Parteinahme der Behörde für das in dieser Weise von ihr mitgestaltete Projekt. Dieses vor der Antragstellung erfolgende Zusammenwirken von Projektträger und Behörde ist bei UVP-pflichtigen Projekten als Scoping-Verfahren sogar gesetzlich vorgesehen. Danach obliegt der Behörde insbesondere die Beratung und Unterrichtung des Projektträgers bezüglich der für das Verfahren erforderlichen Unterlagen und im Sinne einer zügigen und sachgerechten Verfahrensdurchführung (§§ 5 Abs. 1, 2 UVPG, 19 UmVG BW).

So sehr eine solche Vorfeldabstimmung zwischen Projektträger und Behörde sachlich sinnvoll ist, so problematisch ist sie auch. Denn dieses „Verfahren vor dem Verfahren“ findet für gewöhnlich unter Ausschluss der betroffenen Öffentlichkeit statt. Hier werden quasi „unter vier Augen“ die wesentlichen Vorfragen für eine spätere positive Antragsentscheidung geklärt. Dies bleibt spätestens während des Entscheidungsverfahrens nicht unbemerkt, weshalb die Behörde häufig als im Lager des Projektträgers stehend empfunden wird. Vor diesem Hintergrund besonders problematisch ist der Umstand, dass die Behörde nicht nur am Ende für die Ent-

---

13 Die Norm geht auf einen Vorschlag des Beirats Verwaltungsverfahrensrecht beim BMI zurück, vgl. *Burgi* (Fn. 5), S. 277. Die letztlich gefundene Formulierung beruht auf einer Beschlussempfehlung des Innenausschusses des Bundestages (BT-Drs. 17/12525) und weicht gegenüber der Entwurfsfassung der Bundesregierung insbesondere insoweit ab, als nicht nur die Behörde, sondern auch die Öffentlichkeit selbst über das Ergebnis der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung unterrichtet werden soll.

14 GABl. 2014, S. 22–24.

15 *Arndt*, Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung in Baden-Württemberg, VBIBW 2015, S. 192 ff.

16 BVerwG, 24.11.1994 – 7 C 25/93, NVwZ 1995, S. 598 (600).

scheidung zuständig ist, sondern auch für die Durchführung des Verfahrens. Akteure, die dem Projekt kritisch gegenüber stehen, haben daher oft nur geringes Vertrauen in die Fairness und Objektivität des Genehmigungs- oder Planfeststellungsverfahrens.<sup>17</sup> Vielmehr wird hier verfahrenstechnisch ein Nährboden für Verschwörungstheorien geschaffen: Wird das Projekt am Ende genehmigt, ist schnell der Vorwurf konspirativer Nähe zwischen Behörde und Projektträger zur Hand: „Die stecken ja eh’ alle unter einer Decke“. In einem solchen Verfahrensrahmen werden auch partizipative Angebote an die Betroffenen und an die Öffentlichkeit oft nicht angenommen. Viele haben das Gefühl, das Ergebnis stehe ohnehin schon fest, und sind deshalb nicht bereit, sich an diesem als Farce empfundenen Verfahren zu beteiligen.

Aus diesen Gründen wird darüber diskutiert, ob die Verfahrensherrschaft (im Unterschied zur Entscheidungszuständigkeit) einer neutralen Instanz übertragen werden sollte. Hierfür sind professionelle Beteiligungsagenturen oder -büros besonders geeignet. Gegen eine solche Auslagerung der Verfahrenshoheit spricht zwar, dass nur die letztlich zur Entscheidung berufene Behörde die Anschlussicherheit von Verfahrensergebnissen sicherstellen kann,<sup>18</sup> beispielsweise durch öffentlich-rechtlichen Vertrag gem. §§ 54 ff. VwVfG.<sup>19</sup> Dieses Argument vermag jedoch in diesem Zusammenhang nicht zu überzeugen, weil die Übertragung der Verfahrensherrschaft auf einen neutralen Dritten keine Herausnahme der Entscheidungsbehörde aus dem Verfahren bedeutet. Vielmehr stellt die Behörde auch in einem neutral moderierten Prozess eine zentrale Akteurin dar, die auch ohne verfahrensleitende Stellung Zusagen zum Aufgreifen von Gesprächs- oder Verhandlungsergebnissen machen kann.<sup>20</sup> Für ein Outsourcing der Verfahrensherrschaft spricht vielmehr, dass die Behörde damit „aus der Schusslinie genommen wird“<sup>21</sup> und sich ganz auf die inhaltlichen Fragen der Entscheidungsvorbereitung konzentrieren kann. Gleichzeitig nimmt die Glaubwürdigkeit des Verfahrens zu, wodurch kritische Akteure eher zur Verfahrensteilnahme bewogen werden können. Daher ist es zu begrüßen, dass erste fachgesetzliche Verfahrensregelungen zumindest optional die Leitung des Beteiligungsverfahrens durch neutrale Dritte vorsehen.<sup>22</sup> So kann die Gemeinde im Bauleitplanverfahren sowohl die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung (§§ 3 Abs. 1, 4 Abs. 1 BauGB) als auch das spätere Auslegungsverfahren (§§ 3 Abs. 2, 4 Abs. 2 BauGB) auf Dritte übertragen, was ausdrücklich auch eine Mediation oder ein anderes Konfliktbeilegungsverfahren einschließen kann (§ 4b BauGB). Ähnlich ausgestaltet ist der Projektmanager gem. § 29 NABEG, den die zuständige Behörde –

17 Wulfhorst (Fn. 1), S. 585.

18 Vgl. Siegel (Fn. 6), S. 1006 f.

19 Pitschas, Mediation als kollaborative Governance – Institutionalisierte Konfliktmittlung durch Verwaltungsverfahren, DÖV 2011, S. 333 (339).

20 Allerdings in Grenzen, vgl. BVerwG, 3.3.2011 – 9 A 8.10, NVwZ 2011, 1256 (1258).

21 Wulfhorst (Fn. 1), S. 585.

22 Schink (Fn. 9), S. 1380 f.

sowohl bei der Bundesfachplanung als auch bei der Planfeststellung – mit der Vorbereitung und Durchführung von einer Reihe wichtiger Verfahrensschritte betrauen kann. Zu diesen Verfahrensschritten zählen u.a. die Erstellung der Verfahrensleitpläne, der Entwurf des Anhörungsberichts, die erste Auswertung der eingereichten Stellungnahmen und die Vorbereitung und Leitung des Erörterungstermins. Allerdings ist diese Verfahrensdelegation nur im Einvernehmen mit dem Vorhabenträger sowie auf dessen Kosten möglich (§ 29 Abs. 1 NABEG).

### 3. *Kommunikative Herausforderungen*

Ein verwaltungsrechtliches Planungs- oder Planfeststellungsverfahren ist alles andere als die geborene Heimat für ein kommunikativ gelingendes Beteiligungsverfahren. Vielmehr folgen aus der durch das Rechtsstaatsprinzip vorgegebenen Prüfungs- und Genehmigungsfunktion eines solchen Verfahrens verschiedene bürokratische Hürden, die einer erfolgreichen Kommunikation entgegenstehen können.

Dies beginnt bereits bei Umfang und Inhalt der Planungs- bzw. Antragsunterlagen. Hier kommt das Spannungsverhältnis zwischen der hohen Komplexität und Detailtiefe eines Planungsverfahrens einerseits und dem mit einer partizipationsfreundlichen Kommunikation verbundenen Simplifizierungsbedürfnis andererseits besonders zum Tragen. Denn diese Unterlagen umfassen bei größeren Projekten meist zahlreiche, prall gefüllte Leitzordner, deren Gesamthalt für Partizipationsinteressierte – zumal in ehrenamtlichem Format – nicht mehr erfassbar und durchschaubar ist. Zudem sind die Unterlagen oft mit technischen Details gespickt und damit für „Normalbürger“ gar nicht mehr verständlich. Diese Gegebenheiten führen – trotz zahlreicher Informationen – zu einem hohen Maß an Intransparenz, das nicht selten mit einer partizipationsabschreckenden Wirkung verbunden ist.<sup>23</sup> Um diese Effekte zu vermeiden und das Projekt einer echten Partizipation noch zugänglich zu halten, werden verschiedene Lösungsansätze diskutiert. Hierzu zählt die Beifügung einer allgemein verständlichen und überschaubaren Zusammenfassung von wenigen Seiten, um das Projekt, seine Ziele und seine Auswirkungen zu umreißen. Im Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung ist eine solche Zusammenfassung (allerdings nur zur Vermeidung der Preisgabe von Geheimnissen) gesetzlich ausdrücklich vorgegeben; sie muss „Dritten die Beurteilung ermöglichen, ob und in welchem Umfang sie von den Umweltauswirkungen des Vorhabens betroffen werden können“ (§§ 23 Abs. 2 UVPG, 17a Abs. 3 GenTG). Daneben ist eine nachvollziehbare und eingängige Strukturierung der Unterlagen ein probates Mittel, um einen Überblick zu bekommen und den Inhalt zumindest zu erfassen. Im Multi-

---

23 Wulffhorst (Fn. 1), S. 582.

mediazeitalter könnte dies durch elektronische Suchfunktionen bei digital aufbereiteten Antragsunterlagen unterstützt werden.

Ihre Fortsetzung finden die kommunikationsbezogenen Herausforderungen im Erörterungstermin, der im Rahmen des planfeststellungsrechtlichen Anhörungsverfahrens (meist obligatorisch) vorgesehen ist (§ 73 Abs. 6 VwVfG). Nach der gesetzlichen Idealvorstellung sollen in diesem Termin die Genehmigungsbehörde, der Vorhabenträger, die Einwender und die negativ betroffenen Träger öffentlicher Belange einen fairen Ausgleich für die im Anhörungsverfahren vorgetragene Einwendungen und Stellungnahmen finden, der allen berechtigten Interessen angemessen Rechnung trägt.<sup>24</sup> Dieses hehre Ziel ist umso schwieriger zu erreichen, je höher die fachliche Komplexität des Vorhabens ist, je mehr Menschen davon betroffen sind, je stärker die Auswirkungen sind und je mehr Emotionen im Spiel sind. Nicht selten findet der Erörterungstermin dann über mehrere Tage hinweg in Turnhallen statt. Durch die damit meist verbundene Gegenüberstellung von Behörde und Vorhabenträgern auf dem Podium (oben) und Einwendern im Publikumsbereich (unten) entsteht eine tribunalhafte Konfrontationssituation, die dem geschilderten Ziel der Veranstaltung diametral entgegenwirkt. Der Erörterungstermin degeneriert dann leicht zu einer Kampfarena, in der Provokationen und Beleidigungen das gewollte dialogische Element verdrängen. Im Extremfall kann dies zu Rechtsverstößen führen, die von interessierter Seite sogar angestrebt werden, um das Verfahren zum Scheitern zu bringen oder – in einem nachfolgenden Rechtsstreit gegen die planungsrechtliche Entscheidung – angreifbar zu machen.<sup>25</sup> Um diese Effekte auszuschließen oder zumindest zu minimieren, muss über strukturierte Veranstaltungsformate mit Konfliktlösungspotential nachgedacht werden, wie sie beispielsweise in Form von Mediationstechniken oder Schlichtungsmodellen entwickelt sind.<sup>26</sup> Allerdings ist hierbei zu beachten, dass diese Methoden zur Ermöglichung eines Aushandlungsprozesses teilweise auch nichtöffentliche Verfahrensabschnitte kennen,<sup>27</sup> was bei öffentlichen Großvorhaben – selbst bei Durchführung durch öffentlich kontrollierte Unternehmen – zu demokratietheoretischen Problemen und Konflikten mit dem Öffentlichkeitsgrundsatz (vgl. § 18 Abs. 1 9. BImSchV) führen kann.<sup>28</sup> In jedem Fall aber ist die konfrontative Ausgestaltung des Erörterungstermins kein Ausfluss gesetzlicher Vorgaben, weshalb auch Runde Tische (z. B. themen- und betroffen-

---

24 Kämper, in: Bader/Ronellenfitsch (Hrsg.), BeckOK VwVfG (40. Ed., Stand 1.7.2018), § 73, Rn. 65.

25 Schink (Fn. 9), S. 1378.

26 Eisele, Öffentliche Streitbeilegungsverfahren – Zwischen Mediation, Schlichtung, Moderation und Schaulaufen der Akteure, ZRP 2011, S. 113; Groß, Stuttgart 21: Folgerungen für Demokratie und Verwaltungsverfahren, DÖV 2011, S. 510 (512 f.); Pünder, Mediation und andere Formen der alternativen Streitbeilegung in Verwaltungsverfahren, in: Ehlers/Pünder u.a. (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl. 2015, § 16, S. 549 ff.; Siegel (Fn. 6), S. 1005; Battis, Mediation in der Bauleitplanung, DÖV 2011, S. 340 (341 f.); Pitschas (Fn. 19), S. 333 ff.

27 Eisele (Fn. 26), S. 115; Battis (Fn. 26), S. 340; vgl. auch das Vertraulichkeitsgebot gem. § 1 Abs. 1 MediationsG.

28 Gärditz (Fn. 5), S. 279.

heitsbezogen, vgl. § 18 Abs. 2 S. 3 9. BImSchV) oder Workshops in diesem Rahmen zulässige Formate darstellen.<sup>29</sup> Außerdem wäre de lege ferenda über den engen Zusammenhang zwischen der Präklusionswirkung bei nicht vorgetragene Gesichtspunkten einerseits (§ 73 Abs. 4 S. 3 VwVfG) und der im Anhörungsverfahren von Anfang an zu beobachtenden Fixierung auf einen möglichen nachlaufenden Rechtsstreit andererseits nachzudenken. Würde man diese Präklusionswirkung einschränken, könnte dies einer offenen Partizipations- und Diskussionskultur zuträglich sein.<sup>30</sup> Interessant ist in diesem Zusammenhang eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs, die die Präklusionswirkung gem. § 2 Abs. 3 UmwRG a.F. und § 73 Abs. 4 VwVfG als Verstoß gegen Art. 11 RL 2011/92/EU, 25 RL 2010/75/EU beanstandet und eine gesetzliche Neuregelung notwendig gemacht hat.<sup>31</sup> So ist die materielle Präklusion in § 2 Abs. 3 UmwRG a.F. aufgehoben und durch § 5 UmwRG ersetzt worden, wonach ein Ausschluss von erstmalig im Gerichtsverfahren erhobenen Einwendungen nur noch im Missbrauchsfall oder bei Unredlichkeit zulässig ist; zugleich ist der Anwendungsbereich der Präklusionsregelung von § 73 Abs. 4 VwVfG bei UVP-pflichtigen Verfahren stark eingeschränkt worden (§ 7 Abs. 4 UmwRG).<sup>32</sup>

Um ein Planungsverfahren kommunikativ erfolgreich zu bewältigen, ist eine das Gesamtverfahren erfassende Gesamtstrategie zur Kommunikation und Bürgerbeteiligung sinnvoll oder gar notwendig.<sup>33</sup> Idealerweise sollte diese Strategie bereits das vor der Antragstellung liegende Vorverfahren mit einschließen. Angesichts der nachlassenden Bereitschaft von Bürgern, die Gestaltung ihres Lebensumfeldes allein den dazu berufenen Repräsentationsorganen oder Behörden zu überlassen,<sup>34</sup> kann die Bedeutung der Kommunikation mit den Betroffenen sowohl bei öffentlichen als auch bei privaten Projekten mit nennenswerten Auswirkungen kaum überschätzt werden.

---

29 *Schink* (Fn. 9), S. 1381 f.

30 Gleichwohl wird die Präklusion im rechtswissenschaftlichen Schrifttum als Gegenstück zur Verfahrensteilhabe und Ausdruck des Effizienzgebots des Verwaltungs- und Verfahrensrechts verteidigt, s. *Pünder*, Modifikationen des Grundmodells: Planfeststellungsverfahren und andere besondere Verfahrensarten und -gestaltungen, in: Ehlers/Pünder u.a. (Hrsg.): Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl. 2015, § 15, S. 499 (Rn. 9).

31 EuGH, 15.10.2015 – C-137/14 – juris, Tenor, 2. Spiegelstrich; dazu weiterführend *Weidermann*, DÖV 2017, S. 933 (937 ff.).

32 Gesetz zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben v. 29.5.2017, BGBl. I, S. 1298 und S. 1300; näher dazu *Schlacke*, Die Novelle des UmwRG 2017, NVwZ 2017, S. 905 ff.; *Weidermann* (Fn. 31), S. 942 f.; *Kämper* (Fn. 24), § 73, Rn. 63.

33 *Wulffhorst* (Fn. 1), S. 587 ff.

34 *Hoecker*, Politische Partizipation, in: ders. (Hrsg.), Politische Partizipation zwischen Konvention und Protest, S. 3 (13); *Möstl*, Elemente direkter Demokratie als Entwicklungsperspektive, VVD-StRL Bd. 72 (2013), S. 355 (370).



Der Band dokumentiert eine Tagung der Interdisziplinären Wissenschaftlichen Einrichtung Genossenschafts- und Kooperationsforschung (IWE GK) der Juristischen und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg in Zusammenarbeit mit der durch das BMBF geförderten Forschungsplattform ENTRIA an der Technischen Universität Braunschweig, die sich

Fragen der Bürgerpartizipation widmete. In einem ersten allgemeinen Teil erfolgt eine Vergewisserung über die verschiedenen Erscheinungsformen der Bürgerpartizipation aus rechtswissenschaftlich-systematischer, politikwissenschaftlicher sowie empirischer Sicht. Daran schließen sich im zweiten Teil Analysen zu Entwicklungen in aktuell bedeutsamen Teilbereichen (regionale Beteiligung, Standortauswahlgesetz und Planungsrecht) an.

