



Jan Binger (Autor)

# **Grenzen informeller Bürgerbeteiligung im Rahmen von Planfeststellungsverfahren**

Eine Untersuchung de lege lata



<https://cuvillier.de/de/shop/publications/8254>

Copyright:

Cuvillier Verlag, Inhaberin Annette Jentsch-Cuvillier, Nonnenstieg 8, 37075 Göttingen, Germany

Telefon: +49 (0)551 54724-0, E-Mail: [info@cuvillier.de](mailto:info@cuvillier.de), Website: <https://cuvillier.de>



# Inhaltsverzeichnis

<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	<b>XXII</b>
<b>Teil 1: Einleitung und Eingrenzung des Themas</b> .....	<b>1</b>
<b>Teil 2: Gang der Untersuchung und Ziel der Arbeit</b> .....	<b>5</b>
<b>Teil 3: Begriff, Formen und Historie informellen Verwaltungshandelns</b> .....	<b>9</b>
I. Historie informellen Verwaltungshandelns .....	9
II. Charakteristika „informellen Verwaltungshandelns“ .....	11
1. Begriffsfindung und Einordnung „informellen Verwaltungshandelns“ . 11	
2. Definitionsansätze .....	14
a. Bohne.....	14
b. Ossenbühl.....	15
c. Aktueller Debattenstand und Definition .....	15
III. Formen informellen Verwaltungshandelns .....	20
1. Normersetzende Absprachen .....	20
2. Normvollziehende Absprachen.....	20
3. Vorabsprachen.....	21
4. Konfliktmittlung.....	21
5. Einseitiges informelles Handeln .....	22
<b>Teil 4: Bürgerbeteiligung</b> .....	<b>23</b>
I. Begriffe: Partizipation, Bürgerbeteiligung und Öffentlichkeits- beteiligung.....	23
II. Entwicklung der (informellen) Bürgerbeteiligung bei Verwaltungs- verfahren.....	25
III. Funktionen der Bürgerbeteiligung .....	32
1. Information.....	32
2. Transparenz .....	32



3. Akzeptanzschaffung und Konfliktvermeidung bzw. -behebung .....	33
4. Faires Verfahren und Herstellung von Waffengleichheit .....	34
5. Steigerung der Effizienz des Verwaltungsverfahrens .....	35
6. Effektivierung der Rechtsverwirklichung .....	36
7. Rechtsschutz .....	36
 IV. Formen informeller Bürgerbeteiligung im Rahmen von	
Planfeststellungsverfahren .....	38
1. Bürgerinformation .....	39
a. Veröffentlichungen .....	39
b. Bürgerinformationsveranstaltungen / Bürgerversammlung .....	40
c. Befragung .....	41
2. Aktive Einflussnahme der Bürger auf den Planungsprozess .....	41
a. Aktivierende Befragung .....	41
b. Arbeitsbuch .....	42
c. Zielgruppenbeteiligung insbesondere Anwaltsplanung .....	43
d. Dialogforum / Bürgerforum / Bürgerkonferenz .....	44
e. Planungswerkstatt / Perspektivenwerkstatt .....	45
f. Lokaler Dialog .....	46
g. Planungszelle / Bürgergutachten .....	46
h. Open Space .....	47
i. Bürgerpanel .....	48
j. Planning-for-Real-Verfahren .....	48
k. E-Beteiligung .....	49
l. Projektbeirat .....	50
3. Konfliktbeseitigung .....	50
a. Mediation .....	50
b. Konsensuskonferenz .....	51
c. Runder Tisch .....	52



<b>Teil 5: Rechtmäßigkeit informeller Bürgerbeteiligung im Rahmen von Planfeststellungsverfahren.....</b>	<b>54</b>
I. Ansatzpunkt der Rechtmäßigkeitsprüfung .....	54
1. Informelle Bürgerbeteiligung oder formelles Verfahren? .....	54
2. Ergebnis.....	56
II. Grundsätzliches zu verfassungsrechtlichen Vorgaben informeller Bürgerbeteiligung.....	57
1. Demokratieprinzip.....	57
a. Grundzüge des Demokratieprinzips .....	57
b. Räume zur Bürgerbeteiligung.....	59
aa. Bürgerbeteiligung als Legitimationsstütze.....	59
bb. Bürgerbeteiligung als Ausprägung der demokratischen Organisation des Staates .....	61
cc. Bürgerbeteiligung als Ausprägung des aus dem Demokratie- prinzip abgeleiteten Grundsatzes der Öffentlichkeit .....	62
dd. Bürgerbeteiligung als Ausprägung der Menschenwürde als Bestandteil des Demokratieprinzips .....	62
ee. Zwischenergebnis .....	63
c. Minimum an demokratischer Legitimation.....	63
d. Ergebnis der Vereinbarkeit mit dem Demokratieprinzip.....	64
2. Rechtsstaatsprinzip.....	65
a. Gewaltenteilungsgrundsatz .....	66
b. Gesetzmäßigkeit der Verwaltung.....	66
aa. Vereinbarkeit mit dem Grundsatz des Vorbehaltes des Gesetzes .....	67
(1). Vorbehalt des Gesetzes für informelles Handeln auf Grund der „informellen“ Handlungsform.....	68
(a). Kriterien zur Bestimmung eines faktischen Grundrechtseingriffs .....	69
	XI



(b). Annahme eines Eingriffs durch die Wahl des Informellen als Handlungsform .....	72
(c). Zwischenergebnis .....	73
(d). § 10 VwVfG als allgemeine Ermächtigungsgrundlage zur Wahl des Informellen als Handlungsform.....	73
(e). § 22 VwVfG als allgemeine Ermächtigungsgrundlage für den Verzicht auf ein formelles Verfahren durch informelle Absprache.....	74
(f). Ergebnis der Anwendbarkeit des Vorbehaltes des Gesetzes für informelles Handeln auf Grund der „informellen“ Handlungsform .....	74
(2). Vorbehalt des Gesetzes wegen des Inhaltes informellen Handelns .....	75
(3). Abschwächung des Gesetzesvorbehalts bei informellen Handlungen .....	75
bb. Vereinbarkeit mit dem Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes... 81	
(1). Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz .....	81
(a). Vereinbarkeit mit der Kompetenzordnung.....	81
(b). Vereinbarkeit mit den Grundrechten.....	82
(aa). Grundrechte als Abwehrechte (status negativus) .....	82
(bb). Grundrechtsschutz durch Verfahren .....	83
(cc). Grundrechte als Elemente der objektiven Rechtsordnung .....	85
(dd). Grundrechte als Mitwirkungsrechte (status activus processualis).....	86
(2). Vereinbarkeit mit dem Verwaltungsverfahrensgesetz .....	87
(a). Anwendbarkeit von Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes .....	87



(b). Zwischenergebnis der Anwendbarkeit von Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes .....	88
(3). Vereinbarkeit mit Europarecht.....	89
c. Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (Übermaßverbot) .....	90
d. Abwägungsgebot als Ausprägung des Verhältnismäßigkeits- grundsatzes.....	91
e. Grundsatz des fairen Verfahrens .....	94
3. Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinde .....	95
4. Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 GG .....	95
5. Sozialstaatsprinzip.....	96
III. Rechtliche Vorgaben zur Durchführung informeller Bürger- beteiligung durch Private .....	98
IV. Grundzüge des Planfeststellungsverfahrens .....	101
1. Einordnung des Planfeststellungsverfahrens im Verwaltungsverfahrensgesetz .....	101
2. Gegenstand von Planfeststellungsverfahren .....	101
3. Ablauf des Planfeststellungsverfahrens und Ansatzpunkte formeller und informeller Bürgerbeteiligung.....	103
a. Informelle Vorgespräche und Antragsstellung .....	104
b. Prüfung des Antrags, Öffentliche Bekanntmachung und Auslegung .....	105
c. Einwendungen und Erörterungstermin .....	105
d. Feststellungsverfahren .....	107
V. Rechtmäßigkeitsprüfung informeller Bürgerbeteiligung im Rahmen von Planfeststellungsverfahren .....	110
1. Informelle Bürgerbeteiligung im Vorfeld von Planfeststellungs- verfahren.....	110
a. Vereinbarkeit mit dem Demokratieprinzip .....	110
aa. Bürgerinformation .....	110



bb. Konfliktbeseitigung.....	111
(1). Mediation .....	111
(a). Mediatoren als Träger staatlicher Gewalt .....	112
(b). Rahmenbedingungen zur Vereinbarkeit mit dem Demokratieprinzip .....	114
(aa). Grundsätzliches .....	114
(bb). Legitimationspflichtigkeit nach dem Bundesverfassungsgericht und Sünderhauf.....	115
(cc). Sicherung der staatlichen Letztverantwortlichkeit / Legitimationsniveau.....	116
(i). Sicherungsinstrumente .....	118
(ii). Staatliche Letztverantwortlichkeit kann durch Struk- turschaffungsinstrumente sichergestellt werden.....	121
(2). Konsensuskonferenz .....	121
cc. Aktive Einflussnahme der Bürger auf den Planungsprozess ....	121
(1). Vereinbarkeit mit der staatlichen Letztverantwortlichkeit	122
(2). Probleme aus der Begrenzung des Teilnehmerkreises, insbesondere bei Planungszelle und Bürgerpanel, im Hinblick auf das Demokratieprinzip.....	123
(a). Begrenzung des Teilnehmerkreises und demokratische Gleichheit.....	124
(b). Stellvertretung und Demokratieprinzip.....	125
(3). Kompatibilität der „Zielgruppenbeteiligung“ mit dem Demokratieprinzip .....	127
b. Vereinbarkeit mit dem Rechtsstaatsprinzip .....	130
aa. Vereinbarkeit mit dem Grundsatz des Vorbehaltes des Gesetzes .....	130
(1). Ermächtigungsgrundlage für die Wahl des Informellen als Handlungsform im Hinblick auf informelle Bürger-	



beteiligungshandlungen im Vorfeld von Planfeststellungsverfahren .....	130
(a). Anwendbarkeit von § 10 VwVfG im Vorfeld von Planfeststellungsverfahren .....	131
(aa). Direkte Anwendung von § 10 VwVfG.....	132
(bb). Analoge Anwendung von § 10 VwVfG.....	134
(cc). Weitere Ansätze zur Anwendung von § 10 VwVfG bezüglich nichtförmlichen Handelns .....	135
(dd). Ergebnis der Anwendbarkeit von § 10 VwVfG im Vorfeld von Planfeststellungsverfahren .....	138
(b). Anwendbarkeit von § 24 Abs. 1 VwVfG im Vorfeld von Planfeststellungsverfahren .....	138
(c). Anwendbarkeit von § 25 Abs. 1 VwVfG im Vorfeld von Planfeststellungsverfahren .....	139
(d). Anwendbarkeit von § 25 Abs. 2 Satz 1 VwVfG im Vorfeld von Planfeststellungsverfahren .....	139
(e). Anwendbarkeit von § 25 Abs. 3 VwVfG im Vorfeld von Planfeststellungsverfahren .....	140
(f). Exkurs: Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeits- beteiligung Baden-Württemberg .....	144
(g). Anwendbarkeit von § 29 Abs. 1 Satz 1 VwVfG und Informationsfreiheitsgesetzen.....	145
(h). Ergebnis bezüglich einer Ermächtigungsgrundlage für die Wahl des Informellen als Handlungsform im Hin- blick auf informelle Bürgerbeteiligungshandlungen im Vorfeld von Planfeststellungsverfahren .....	146
(2). Vereinbarkeit mit dem Grundsatz des Vorbehaltes des Gesetzes wegen des Inhalts von informellen Handlungen im Vorfeld von Planfeststellungsverfahren .....	147





(a). Bürgerinformation .....	147
(aa). Grundrechte des Vorhabenträgers .....	148
(i). Vereinbarkeit mit dem Allgemeinen Persönlichkeits- recht des Vorhabenträgers aus Art. 1 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG .....	148
(ii). Vereinbarkeit mit Art. 14 Abs. 1 GG .....	150
(iii). Vereinbarkeit mit dem Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb.....	151
(iv). Vereinbarkeit mit Art. 12 Abs. 1 GG.....	152
(bb). Grundrechte der vom Vorhaben Betroffenen .....	153
(i). Vereinbarkeit mit Freiheitsgrundrechten der vom Vorhaben Betroffenen .....	153
(ii). Vereinbarkeit mit Art. 3 Abs. 1 GG .....	153
(b). Aktive Einflussnahme der Bürger auf den Planungs- prozess und Konfliktbeseitigung .....	155
(aa). Grundrechte des Vorhabenträgers und Grundrechts- verzicht.....	155
(i). Vereinbarkeit mit dem Allgemeinen Persönlichkeits- recht des Vorhabenträgers aus Art. 1 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG .....	157
(ii). Vereinbarkeit mit weiteren Grundrechten des Vorhabenträgers.....	158
(bb). Grundrechte der vom Vorhaben Betroffenen .....	160
(i). Vereinbarkeit mit Freiheitsgrundrechten der vom Vorhaben Betroffenen .....	160
(ii). Vereinbarkeit mit Art. 3 Abs. 1 GG .....	160
(c). Ergebnis der Vereinbarkeit mit dem Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes wegen des Inhalts von	



informellen Handlungen im Vorfeld von Plan-	
feststellungsverfahren .....	162
bb. Vereinbarkeit mit dem Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes .	164
(1). Vereinbarkeit mit der Kompetenzordnung .....	164
(2). Vereinbarkeit mit Vorschriften des Verwaltungs-	
verfahrensgesetzes .....	165
(a). Vorgaben durch § 25 VwVfG .....	165
(aa). § 25 Abs. 1 VwVfG .....	165
(bb). § 25 Abs. 2 VwVfG .....	166
(cc). § 25 Abs. 3 VwVfG .....	166
(b). Analoge Anwendung von Vorschriften des	
Verwaltungsverfahrensgesetzes .....	168
(c). Kein Unterlaufen von Vorschriften des Verwaltungs-	
verfahrensgesetzes .....	169
(aa). Vorwirkung von rechtlichen Anforderungen auf	
Grund der Nachwirkung auf das Planfeststellungs-	
verfahren .....	170
(i). Untersuchungsgrundsatz –	
§ 24 Abs. 1 Satz 1 VwVfG .....	171
(ii). Anhörungsprinzip und Gefahr der	
Entfunktionalisierung einer formellen	
Bürgerbeteiligung .....	173
(bb). Ergebnis der Vorwirkung von rechtlichen	
Anforderungen auf Grund der Nachwirkung auf	
das Planfeststellungsverfahren.....	175
(3). Vereinbarkeit mit dem Mediationsgesetz .....	176
cc. Gebot gerechter Abwägung und Flachglasentscheidung des	
Bundesverwaltungsgerichts .....	177
(1). Abwägungsgebot.....	177



(2). Verletzung des Abwägungsgebotes .....	178
(a). Bewertung von faktischen Bindungen .....	180
(aa). Ansätze zur Bewertung von faktischen Bindungen ...	180
(bb). Stellungnahme.....	185
(cc). Vorschlag zur faktischen Bindungsanalyse.....	188
(b). Verkürzung des Abwägungsvorgangs durch informelle Bürgerbeteiligung .....	190
(aa). Abstrakt.....	190
(bb). Konkret.....	191
(c). Rechtfertigung von Verkürzungen des Abwägungs- vorgangs durch Vorentscheidungen .....	194
(d). Grenze des Abspracheinhaltes .....	196
(e.) Ergebnis der möglichen Verletzung des Abwägungs- gebotes .....	197
dd. Grundsatz des fairen Verfahrens.....	197
(1). Grundsatz des fairen Verfahrens und Formen der Bürgerbeteiligung .....	197
(a). Bürgerinformation .....	197
(b). Formate aktiver Einflussnahme auf den Planungs- prozess und der Konfliktbeseitigung .....	198
(c). Vereinbarkeit von Vorabbindungen .....	198
(d). Beispiel für einen Verstoß gegen den Grundsatz fairer Verfahrensgestaltung: Mediation Flughafen Frankfurt ...	199
(2). Transparenzgebot .....	203
(3). Freiheit zur eigenen planerischen Gestaltung .....	204
ff. Gebot staatlicher Neutralität.....	206
2. Informelle Bürgerbeteiligung während Planfeststellungsverfahren ...	206
a. Vereinbarkeit mit dem Demokratieprinzip .....	207
b. Vereinbarkeit mit dem Rechtsstaatsprinzip .....	207



aa. Mitlaufende Bürgerbeteiligung .....	208
(1). Informelle Bürgerbeteiligung ist parallel zu einem Planfeststellungsverfahren möglich.....	208
(a). Vereinbarkeit mit der Präklusionsregelung des § 73 Abs. 4 Satz 3 VwVfG .....	209
(aa). Auslegung von § 73 Abs. 4 Satz 3 VwVfG .....	210
(bb). Beschleunigungsgrundsatz vs. Gesetzmäßigkeit der Verwaltung.....	211
(cc). Rechtslage bei unionsrechtlich relevanten Vorhaben, d.h. insbesondere Verfahren mit Umweltverträglichkeitsprüfung.....	213
(b). Streitstand Anwendbarkeit von § 25 Abs. 3 VwVfG während Planfeststellungsverfahren .....	216
(c). Stellungnahme .....	217
(2). Grenzen der Ausgestaltung einer mitlaufenden informellen Bürgerbeteiligung.....	219
bb. Integrierte Bürgerbeteiligung.....	222
(1). Räume für eine in das Planfeststellungsverfahren integrierte Bürgerbeteiligung.....	222
(a). Planauslegung nach § 73 Abs. 3 Satz 1 VwVfG.....	223
(b). Individuelle Planeinsicht nach § 73 Abs. 3 Satz 2 VwVfG .....	223
(c). Erörterung nach § 73 Abs. 6 VwVfG i.V.m. §§ 67, 68 VwVfG.....	224
(aa). Einsatz von Formaten der Bürgerbeteiligung im Rahmen der mündlichen Erörterung.....	224
(bb). Verhandlungsleitung durch Externe .....	226
(i). Streitstand.....	226
(ii). Stellungnahme.....	227



(iii). Einsatz privater Projektmanager zur Leitung des Erörterungstermins nach dem Fachplanungsrecht....	230
(d). Allgemeine Verfahrensvorschriften .....	231
(aa). §§ 24, 26 VwVfG (Sachverhaltsermittlung) .....	232
(bb). § 25 Abs. 1 und Abs. 2 VwVfG .....	233
(cc). § 28 VwVfG .....	234
(dd). § 10 Satz 1 VwVfG .....	234
(e). Ergebnis der Untersuchung von möglichen Räumen für eine in das Planfeststellungsverfahren integrierte Bürgerbeteiligung .....	237
(2). Einschränkung der Räume für Bürgerbeteiligung im Rahmen von Planfeststellungsverfahren.....	237
(a). Beteiligungsrecht der Betroffenen sicherstellen .....	238
(b). Keine Verfahrensverschleppung .....	239
<b>Teil 6: Anspruch auf informelle Bürgerbeteiligung.....</b>	<b>241</b>
I. Pflicht der Behörde einen Antrag auf informelle Bürgerbeteiligung zu prüfen.....	241
II. Erfolgsaussichten eines Antrages auf informelle Bürgerbeteiligung.....	243
1. Begründetheit .....	243
a. Anspruch aus § 25 Abs. 3 Satz 1 VwVfG.....	243
b. Anspruch aus der Aufgabeneröffnung nach Fachplanungs- oder Landesrecht .....	245
c. Exkurs: Anspruch auf Durchführung einer in das Plan- feststellungsverfahren integrierten erweiterten Bürgerbeteiligung	246
d. Ermessensreduzierung auf Null .....	247
e. Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung .....	250
f. Kreis der möglichen Anspruchsinhaber .....	251
g. Ergebnis der Begründetheit.....	253



2. Zulässigkeit .....	253
<b>Teil 7: Schlussbetrachtung .....</b>	<b>255</b>
I. Zusammenschau der Ergebnisse der Untersuchung .....	255
II. Resümee und Ausblick .....	261
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>267</b>