

Beteiligung der Öffentlichkeit in Planungsverfahren und die Reformdiskussion nach „Stuttgart 21“

Sebastian Klein, Bonn*

Spätestens seit den teilweise von Ausschreitungen begleiteten Protesten gegen die Abholzung von Bäumen im Stuttgarter Schlossgarten am 30.09.2010 ist die Konfliktlage zwischen hoheitlicher Planung und den Wünschen und Belangen der Bürger in den Fokus der öffentlichen Diskussion geraten. An den Problemen um das Bahnprojekt „Stuttgart 21“ zeigt sich deutlich der Reformbedarf im Bereich der Öffentlichkeitsbeteiligung bei hoheitlichen Planungen. Die „Wutbürger“ sind offenbar nicht länger bereit, die von Schlichter Heiner Geißler so titulierte „Basta-Politik“ zu dulden. Der Beitrag bietet einen Überblick über die bestehenden Strukturen der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungsverfahren und setzt sich mit bereits aufgeworfenen Reformvorschlägen auseinander.

I. Gesamt- und Fachplanungsrecht

Raumplanungsrecht hat die Aufgabe, die Konflikte zwischen verschiedenen Nutzungsansprüchen an den Raum durch zukunftsgerichtete Gestaltung zu überwinden. Das deutsche Raumplanungsrecht lässt sich grob in die Bereiche des Gesamtplanungsrechts und des Fachplanungsrechts unterteilen. Gesamtplanung ist die umfassende, überfachliche Raumplanung¹ und dient der Beantwortung der Frage: „Was gehört wohin?“. Auf der überörtlichen Ebene findet Gesamtplanung in Gestalt der Raumordnungsplanung nach dem Raumordnungsgesetz und den Landesplanungsgesetzen statt, auf der örtlichen Ebene als Bauleitplanung nach dem BauGB. Demgegenüber betrachtet Fachplanung sektorale Einzelmaterien und wird durch Fachbehörden des Bundes und der Länder festgesetzt.² Unter den somit nur grob umrissenen Fachplanungsbegriff fallen insbesondere Planfeststellungen, aber auch sonstige sektorale Planungen wie etwa die Bundesverkehrswegeplanung. Einfach gesagt will Fachplanung die Frage beantworten: „Wo gehört das hin?“.

II. Zweck und Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung bei hoheitlicher Planung

1. Informations-, Anhörungs- und Rechtsschutzfunktion

Die im Rahmen einer Öffentlichkeitsbeteiligung stets obligatorische Auslegung der Planungsunterlagen dient zunächst der Unterrichtung der Öffentlichkeit über den Gegenstand der zukünftigen Planung und soll die Bürger zur Abgabe von Stellungnahmen ermuntern („Anstoßfunktion“).³ Ziel des Beteiligungsverfahrens als Ganzes ist die Information der Behörde, die in einem Planungsverfahren eine Entscheidung zu treffen hat, über entscheidungserhebliche Gesichtspunkte.⁴ Zusätzlich zum auch in Planungsverfahren geltenden Amtsermittlungsgrundsatz (§ 24 I 1 VwVfG) sollen die Bürger die Möglichkeit erhalten, mit Belangen an die Behörde heranzutreten. Der angestrebte Idealfall ist die vollständige Ermittlung des relevanten „Abwägungsmaterials“.⁵ Gleichzeitig dient die Beteiligung der Anhörung (vgl. § 28 I VwVfG) der von einer späteren planerischen Entscheidung betroffenen Bürger und gewährleistet somit ein faires Verfahren.⁶ Der Rechtsschutz wird bereits auf einen Zeitpunkt vorverlagert, zu dem eine endgültige Entscheidung noch nicht gefallen ist und dadurch effektiviert.⁷

2. Rechtssicherheit und Rechtsfrieden

Die Durchführung einer Öffentlichkeitsbeteiligung im Planungsrecht ermöglicht zudem eine materielle Präklusion der Belange, die man im Verfahren hätte geltend machen können (vgl. § 73 IV 3 VwVfG). Nur wenn die Bürger im Verfahren der Planaufstellung die Möglichkeit hatten, zumindest ihre rechtlich geschützten Belange geltend zu machen, kann auch eine Bindung an die Planung eintreten. Die Präklusions- oder Bindungswirkung des späteren Plans bezweckt nicht nur die Erzielung von Rechtsfrieden sondern auch die Gewährleistung von Rechtssicherheit⁸, etwa für die Durchführung von Großvorhaben mit hohen Investitionssummen.

* Der Autor studiert Rechtswissenschaft an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Der Beitrag entstand anlässlich eines Seminars zu „Aktuellen Problemen des deutschen und europäischen Umweltrechts“ bei Herrn Professor Dr. Klaus F. Gärditz im WS 2011/12 und wurde für die Zwecke der Veröffentlichung überarbeitet sowie stark gekürzt.

¹ Hoppe, in: Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, 4. Aufl. 2010, § 1 Rn. 4.

² Hoppe, (Fn. 1), § 1 Rn. 3.

³ Wickel, in: Fehling/Kastner, Hk-VerwR, 2. Aufl. 2010, § 73 VwVfG Rn. 4.

⁴ Wickel, (Fn. 3), § 73 VwVfG Rn. 4.

⁵ Vgl. BVerwG NVwZ 1988, 822 (823).

⁶ Gärditz, GewArch 2011, 273 (275).

⁷ Cupei, DVBl. 1985, 813 (818).

⁸ Brandt, NVwZ 1997, 233.

3. Vorsorge- und Kooperationsprinzip

Öffentlichkeitsbeteiligung im Bereich der umweltrelevanten Planungsverfahren ist Ausprägung des umweltrechtlichen Vorsorgeprinzips⁹, das eine optimale Gefahrenvorsorge im weiteren Vorfeld statt Gefahrenabwehr im Ernstfall anstrebt.¹⁰ Durch das Mittel einer zukunftsbezogenen gestaltenden Planung werden Umweltbelastungen durch räumliche Koordination in verträgliche Bahnen gelenkt. Gesteigert wird die Präventionswirkung umweltrelevanter Planung, wenn mögliche Umweltprobleme durch die Aktivierung von Sachverstand aus der Öffentlichkeit frühzeitig ermittelt werden können. Diese auch in Beteiligungsverfahren stattfindende Zusammenarbeit von Staat und Gesellschaft in Angelegenheiten des Umweltschutzes wird mit dem Begriff des umweltrechtlichen Kooperationsprinzips umschrieben.¹¹

III. verfassungsrechtliche Ausgangslage

I. Staatsziel Umweltschutz (Art. 20a GG)

Art. 20a GG verpflichtet den Staat, durch seine drei Gewalten die „natürlichen Lebensgrundlagen [...] im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung“ zu schützen. Diese Staatszielbestimmung ist bindendes Verfassungsrecht¹², kein bloßer Programmsatz, belässt den staatlichen Organen jedoch einen beträchtlichen Gestaltungsspielraum und verleiht dem Einzelnen daher keine subjektiv-öffentlichen Rechte auf Erlass bestimmter umweltschützender Maßnahmen.¹³ Die Schaffung von Bürgerbeteiligungsverfahren im Planungsrecht trägt dazu bei, die relevanten natürlichen Lebensgrundlagen des zu überplanenden Raums in ihrer Komplexität möglichst erschöpfend zu erfassen und sie dadurch dem durch Art. 20a GG gebotenen Schutz zuzuführen. Somit dient Öffentlichkeitsbeteiligung stets auch der Verwirklichung des Staatsziels Umweltschutz.

2. Grundrechtsschutz durch Verfahren

Zugleich stellt die Öffentlichkeitsbeteiligung ein verfahrensrechtliches Mittel zum Schutz von Individualgrundrechten zur Verfügung.¹⁴ Die der späteren Planung unterworfenen Bürger erhalten Gelegenheit, konkrete grundrechtlich geschützte Positionen, insbesondere den Schutz ihres Lebens und der körperlichen Unversehrtheit (Art. 2 II 1 GG), aber auch den ihrer Eigentumsrechte (Art. 14 I 1 GG), geltend zu machen. In seinem „Mülheim-Kärlich“-Beschluss hat das BVerfG anerkannt, dass Grundrechtsschutz „weitgehend auch durch die Gestaltung von Verfahren zu bewirken ist“.¹⁵ Der vorverlagerte Rechts-

schutz im Rahmen von Betroffenenbeteiligungen ermöglicht einen optimalen präventiven Grundrechtsschutz.¹⁶ Zwar konkretisiert das BVerfG nicht, welche Bestandteile von Verwaltungsverfahren unmittelbar staatliche Schutzpflichten erfüllen und somit verfassungsrechtlich zwingend sind, wenigstens die Beteiligung der in ihren Grundrechten Betroffenen sieht es – jedenfalls für das atomrechtliche Genehmigungsverfahren – jedoch als zwingend an.¹⁷ In der Literatur wurde diese Rechtsprechung des BVerfG auch auf das (Fach-)Planungsrecht übertragen und etwa das Anhörungsverfahren nach § 73 VwVfG für verfassungsrechtlich zwingend erachtet.¹⁸

3. Demokratieprinzip (Art. 20 I, II GG)

Sowohl in der juristischen als auch in der sonstigen Fachliteratur wird häufig die Ansicht geäußert, Öffentlichkeitsbeteiligung habe ergänzend zu den oben beschriebenen Funktionen eine demokratische Funktion.¹⁹ Teilweise wird explizit behauptet, sie sei „Ausdruck des Demokratieprinzips“²⁰. Ebenso ist jedoch die Auffassung verbreitet, die Öffentlichkeitsbeteiligung habe keinerlei demokratische Bedeutung, sie diene alleine dem Rechtsschutz.²¹

a) Grundproblematik unterschiedlicher Demokratieverständnisse

Bereits das Demokratieverständnis, welches die einzelnen Autoren ihren Ausführungen zugrunde legen, bleibt dabei weitgehend unklar. Die verwendeten Formulierungen sind oft recht vage und rechtlich kaum einzuordnen, selbst in juristischen Fachbeiträgen. So liest man etwa, Öffentlichkeitsbeteiligung diene ganz allgemein der „demokratischen Partizipation“²² des Bürgers bzw. dessen Einbeziehung in „politische Entscheidungsprozesse“²³, sie habe einen „eigenständigen demokratischen Gehalt“²⁴. Je nachdem, wie weit man sein Demokratieverständnis fasst, lässt sich die oben aufgeworfene Frage unterschiedlich beantworten. Sofern man Demokratie als „jede Einbeziehung in politische Entscheidungsprozesse“ versteht, spricht vieles dafür, auch Beteiligungsverfahren eine demokratische Funktion beizumessen, denn eine irgendwie geartete Einbeziehung findet in solchen Verfahren in der Tat statt. Sofern man Demokratie als „Volksherrschaft“ (so die wörtliche Übersetzung aus dem Altgriechischen), also als Entscheidungsgewalt des Volkes versteht, wird man die Frage

⁹ Hoppe, VVDStRL 38 (1980), 211 (228); Ramsauer, in: Koch, Umweltrecht, 3. Aufl. 2010, § 3 Rn. 20.

¹⁰ Kloepfer, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 4 Rn. 12.

¹¹ Kloepfer, (Fn. 10), § 4 Rn. 57; Müggenborg, NVwZ 1990, 909.

¹² Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG-Kommentar, 2. Aufl. 2006, Art. 20a Rn. 24.

¹³ BVerfG NVwZ 2001, 1148 (1149); Steinberg, NJW 1996, 1985 (1991).

¹⁴ Ossenbühl, NVwZ 1982, 465 (466); Steinberg, ZUR 2011, 340 (343).

¹⁵ BVerfGE 53, 30 (65).

¹⁶ BVerfGE 53, 30 (60); Papier, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, 51. Aufl. 2011, Art. 14 Rn. 48.

¹⁷ BVerfGE 53, 30 (66).

¹⁸ Wahl/Dreier, NVwZ 1999, 606 (611).

¹⁹ Groß, DÖV 2011, 510 (511); v. Komorowski/Kupfer, VBIBW 2003, 1 (2).

²⁰ Kühling, in: Zimmermann (Hrsg.), Öffentlichkeitsbeteiligung bei UVP-Verfahren, 1993, S. 5.

²¹ Blümel, Grundrechtsschutz durch Verfahrensgestaltung, in: ders., Frühzeitige Bürgerbeteiligung bei Planungen, 1982, S. 23 (25).

²² Schmidt/Kahl, Umweltrecht, 8. Aufl. 2010, § 1 Rn. 48.

²³ Gaentzsch, in: Schlichter/Stich/Driehaus/Paetow, Berliner

Kommentar zum BauGB, 6. EL 2005, § 3 Rn. 3.

²⁴ Groß, DÖV 2011, 510 (511).

hingegen zu verneinen haben.²⁵ Nach einem solchen Begriffsverständnis müsste der Bürger nicht nur in den Entscheidungsprozess einbezogen werden, sondern er selbst müsste entscheiden. Gegenwärtig werden in Verfahren zur Beteiligung der Öffentlichkeit bei hoheitlichen Planungen zwar potenziell entscheidungsrelevante Belange ermittelt, die Abwägung (und damit die Entscheidung) bleibt allerdings alleine der planenden Verwaltungsbehörde vorbehalten.

b) „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“ (Art. 20 II 1 GG)

Integraler Bestandteil des Demokratieprinzips nach dem Grundgesetz ist die Legitimation von Staatsgewalt durch den Volkswillen.²⁶ Jede Ausübung von Staatsgewalt durch staatliche Organe (Objekt demokratischer Legitimation) muss sich durch eine „ununterbrochene Legitimationskette“ auf einen Willensakt des Staatsvolks (Subjekt demokratischer Legitimation) zurückführen lassen.²⁷ Diese „Legitimationskette“ verbindet den hoheitlich handelnden Amtswalter mit dem Staatsvolk. Gemäß Art. 20 II 2 GG stehen als Akte demokratischer Willensäußerung des deutschen Staatsvolks „Wahlen und Abstimmungen“ zur Verfügung. Eine Möglichkeit demokratischer Legitimation durch „Beteiligung in Verwaltungsverfahren“ ist im Wortlaut der Vorschrift nicht vorgesehen.

c) Möglichkeit demokratische Legitimation durch Bürgerbeteiligung

Dass Beteiligungsverfahren im gerade beschriebenen Sinne demokratische Legitimation verleihen sollen, ist deshalb zweifelhaft, weil die etwa im eisenbahnrechtlichen Planfeststellungsverfahren zu beteiligende Öffentlichkeit nicht das Legitimationssubjekt des Präsidenten des Eisenbahnbundesamts ist, der auch im Falle von „Stuttgart 21“ den Planfeststellungsbeschluss zu erlassen hatte. Vielmehr ist die zu beteiligende Öffentlichkeit auf die in ihren Belangen betroffenen Personen beschränkt (vgl. § 73 IV 1 VwVfG: „Jeder, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden“). Sollen Beteiligungsverfahren demokratische Legitimation im obigen Sinne verleihen, so müsste man das gesamte Staatsvolk beteiligen. Solche Beteiligungsverfahren existieren aber derzeit nicht. Eine „demokratische Legitimation“ hoheitlicher Planungen durch Beteiligung nur eines Teils des Staatsvolks würde einen Teil des Legitimationssubjekts von der Kette zum Legitimationsobjekt „abschneiden“ und wäre somit verfassungswidrig.²⁸ Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Beteiligungsverfahren in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung nicht den Zweck verfolgen, hoheitlichen Planungen demokratische Legitimation im Sinne von Art. 20 II 1 GG zu verleihen

und deshalb auch nicht in ihrem Bestand von diesem Prinzip verfassungsrechtlich geschützt sind. Aufgrund der vielen begrifflichen Unschärfen kann jedoch auch nicht der widersprüchlich klingenden Auffassung eine eindeutige Absage erteilt werden, Öffentlichkeitsbeteiligung sei trotz fehlender Entscheidungsbefugnis eine Form von Demokratie.

IV. Völker- und unionsrechtliche Vorgaben

1. Völkerrecht: Aarhus-Übereinkommen

Die heute bestehenden Systeme der Beteiligung der Öffentlichkeit bei umweltrelevanten Planungen sind geprägt durch die Vorgaben des 1998 geschlossenen Aarhus-Übereinkommens²⁹. Hierbei handelt es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag europäischer Staaten, dessen Regelungsinhalt sich in drei „Säulen“ unterteilen lässt³⁰: den Zugang des Bürgers zu Informationen (Art. 4 f.), die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren (Art. 6 ff.) sowie den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Art. 9). Öffentlichkeitsbeteiligung nach den Vorgaben des Aarhus-Übereinkommens verlangt eine frühzeitige Information der Öffentlichkeit (Art. 6 II) in einem Stadium, in dem „alle Optionen noch offen sind“ (Art. 6 IV) und die Möglichkeit zur Abgabe von Stellungnahmen (Art. 6 VII), die in der späteren Entscheidung dann „angemessen berücksichtigt“ werden müssen (Art. 6 VIII). Die soeben umschriebenen drei Kernschritte (Information – Stellungnahme – Berücksichtigung) bilden die Grundstruktur sämtlicher heutiger Beteiligungsverfahren in Deutschland.

2. Unionsrecht

Die Kompetenz der Europäischen Union zum Erlass von Vorschriften zum Schutz der Umwelt ist in Art. 192 I AEUV geregelt. Eine allgemeine Kompetenz zum Erlass planungsrechtlicher Vorschriften kennt das Unionsrecht hingegen nicht. Aufgrund des Prinzips der begrenzten Einzelmächtigung in Art. 5 I 1, II EUV ist die Union daher daran gehindert, Vorgaben für das Planungsrecht zu erlassen, sofern es sich nicht um Vorgaben umweltrechtlicher Natur handelt oder diese Vorgaben von anderen Kompetentziteln, etwa der Schaffung transeuropäischer Netze (Art. 170 ff. AEUV) gedeckt sind.³¹ Zu beachten ist allerdings, dass der unionsrechtliche Umweltbegriff sehr weit ausgelegt wird³², so dass die Union auf der Grundlage ihrer Umweltschutzkompetenz in Art. 192 I AEUV in weitem Umfang Einfluss auf das mitgliedstaatliche Planungsrecht nehmen und hierfür Vorgaben machen kann. Eine ökologi-

²⁵ Vgl. Gärditz, GewArch 2011, 273 (274).

²⁶ Böckenförde, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. 2, 3. Aufl. 2004, § 24 Rn. 11.

²⁷ BVerfGE 77, 1 (40); 83, 60 (72); Böckenförde, (Fn. 26), § 24 Rn. 16.

²⁸ Schmitt Glaeser, VVDStRL 31 (1973), 179 (215).

²⁹ Übereinkommen vom 25. Juni 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten; Zustimmungsgesetz vom 09.12.2006 in BGBl. 2006 II S. 1251.

³⁰ V. Danwitz, NVwZ 2004, 272 (274); Knopp, ZUR 2005, 281.

³¹ Breier, in: Rengeling, Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Bd. 1, 1998, § 13 Rn. 3.

³² Käller, in: Schwarze, EU-Kommentar, 2. Aufl. 2006, Art. 174 EGv Rn. 7; Kotzur, in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV-Kommentar, 5. Aufl. 2010, Art. 191 AEUV Rn. 6.

sche Sensibilisierung des sonstigen Unionssekundärrechts wird außerdem durch die umweltrechtliche Querschnittsklausel des Art. 11 AEUV bewirkt.³³ Zur Verwirklichung der in Art. 191 I, II AEUV beschriebenen Ziele des europäischen Umweltsrechts kann sich die Union sämtlicher Handlungsformen des Art. 288 AEUV bedienen. Kennzeichnend für das europäische Umwelt(sekundär)recht ist, dass der Bürger zur Durchsetzung der unionsrechtlichen Vorgaben „mobilisiert“ wird³⁴, indem er über Vorhaben, Pläne und Programme zu informieren ist, in Entscheidungsverfahren zu beteiligen ist und ihm in weitem Umfang (einklagbare) subjektive Rechte eingeräumt werden. Somit werden letztlich die drei „Säulen“ des Aarhus-Übereinkommens auch in das Rechtssystem der Europäischen Union übernommen. Die in Deutschland bestehenden Verfahren zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Planungen gehen zu einem großen Teil auf unionsrechtliche Vorgaben zurück. So wird etwa die Öffentlichkeitsbeteiligung bei Vorhabenzulassungen im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung durch Art. 6 ff. der Richtlinie 85/337/EWG („UVP-Richtlinie“) vorgeschrieben.

V. Öffentlichkeitsbeteiligung im Planfeststellungsverfahren

I. Allgemeines zum Planfeststellungsverfahren

Das Planfeststellungsverfahren nach §§ 72 ff. VwVfG dient der hoheitlichen Feststellung, dass raumbedeutsame Vorhabenplanungen öffentlicher oder privater Planungsträger mit geltendem Recht vereinbar und im Interesse des Gemeinwohls geboten sind.³⁵ Ob Letzteres der Fall ist, entscheidet die Planfeststellungsbehörde im Rahmen des ihr zustehenden planerischen Abwägungsspielraums³⁶ (vgl. § 18 S. 2 AEG). Aufgrund der durch die Inanspruchnahme von Raum bedingten Betroffenheit Privater müssen hierbei die Interessen der betroffenen Öffentlichkeit, insbesondere der durch eine spätere Enteignung betroffenen Grundstückseigentümer, ermittelt und in der planerischen Abwägung berücksichtigt werden.³⁷ Hierfür bedarf es einer Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit. Die Vorschriften über das Planfeststellungsverfahren sind nur dann anwendbar, wenn die Durchführung des Verfahrens fachgesetzlich angeordnet ist (§ 72 I Hs. 1 VwVfG). Dies ist insbesondere bei Infrastrukturplanungen des Bundes der Fall, wie etwa bei Betriebsanlagen für Eisenbahnen (§ 18 AEG), Bundesfernstraßen (§ 17 FStrG), Flughäfen (§ 8 LuftVG) oder Energieleitungen (§ 43 EnWG). In den Fachgesetzen existieren auch teilweise Sonderregeln, welche einzelne Vorschriften des VwVfG ergänzen oder verdrängen.

³³ Kotzur, (Fn. 32), Art. 192 AEUV Rn. 6.

³⁴ Marty, ZUR 2009, 115 (116); Masing, Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts, Diss. Freiburg 1997, S. 50 ff.

³⁵ Vgl. BVerfGE 74, 124 (133); Schönenbroicher, VBIBW 2011, 466 (468).

³⁶ Bonk/Neumann, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG-Kommentar, 7. Aufl. 2008, § 72 Rn. 10.

³⁷ BVerwGE 66, 133 (135); 74, 124 (133); Bonk/Neumann, (Fn. 36), § 72 Rn. 5.

2. Das Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung im Überblick

Nachdem der Vorhabenträger den Plan bei der Anhörungsbehörde eingereicht hat (§ 73 I 1 VwVfG), veranlasst diese die öffentliche Auslegung der Planunterlagen über einen Zeitraum von einem Monat in den Gemeinden, in denen sich das Vorhaben auswirkt (§ 73 II, III 1 VwVfG). Die Tatsache der Auslegung ist ortsüblich bekanntzumachen (§ 73 V 1 VwVfG). Danach besteht bis zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist die Möglichkeit der Erhebung von Einwendungen für jeden, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden (§ 73 IV 1 VwVfG). Besonderheit des Planfeststellungsverfahrens ist die Durchführung eines Erörterungstermins (§ 73 VI 1 VwVfG), in dem die vorgebrachten Belange mündlich erörtert und Abhilfemöglichkeiten gesucht werden sollen.³⁸ Die Durchführung des Erörterungstermins ist allerdings fachgesetzlich häufig in das Ermessen der Anhörungsbehörde gestellt (vgl. § 18a Nr. 5 S. 1 AEG). Das Planfeststellungsverfahren wird durch Verwaltungsakt („Planfeststellungsbeschluss“) abgeschlossen, in dem auch über die vorgebrachten Einwendungen entschieden wird (§ 74 II 1 VwVfG). Eine Ausfertigung des Beschlusses ist sodann in den Gemeinden für zwei Wochen auszulegen und die Auslegung ist ortsüblich bekanntzumachen (§ 74 IV 2 VwVfG).

3. Die zu beteiligende Öffentlichkeit und ihre Möglichkeiten zur Einflussnahme auf das Planungsergebnis

Das Recht der Erhebung von Einwendungen im Planfeststellungsverfahren hat „jeder, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden“ (§ 73 IV 1 VwVfG). Der Begriff der „Belange“ umfasst sämtliche anerkanntswerten eigenen Interessen des Einzelnen – einschließlich ökologischer Interessen³⁹ – und geht damit über subjektive Rechte des Einzelnen hinaus.⁴⁰ Es handelt sich um eine sogenannte Interessentenbeteiligung⁴¹. Die Möglichkeiten der Einwender, auf das Ergebnis der Planung Einfluss zu nehmen, sind nur sehr begrenzt, da bereits der vor Einleitung des Anhörungsverfahrens eingereichte Plan vom Vorhabenträger vollständig „durchgeplant“ ist.⁴² Daher steht die Rechtsschutzfunktion der Beteiligung in diesem Verfahren klar im Vordergrund.⁴³ Für das Planfeststellungsverfahren muss somit jedoch angezweifelt werden, ob den Vorgaben aus Art. 6 IV des Aarhus-Übereinkommens ausreichend Rechnung getragen wurde.

³⁸ Kopp/Ramsauer, VwVfG-Kommentar, 11. Aufl. 2010, § 73 Rn. 110.

³⁹ Bunge, in: Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2010, § 2 Rn. 154.

⁴⁰ VGH Kassel NVwZ 1986, 680 (682); Kopp/Ramsauer, (Fn. 38), § 73 Rn. 68 f.

⁴¹ Zur Terminologie s. Breuer, NJW 1978, 1558 (1564).

⁴² Vgl. Bonk/Neumann, (Fn. 36), § 73 Rn. 18 ff.; Wickel, (Fn. 3), § 73 VwVfG Rn. 20 ff.

⁴³ Wickel, (Fn. 3), § 73 VwVfG Rn. 42.

VI. Öffentlichkeitsbeteiligung *de lege lata et ferenda* – Unter dem Eindruck von „Stuttgart 21“

I. Das Projekt „Stuttgart 21“

Das Bahnprojekt „Stuttgart 21“ beinhaltet die Neugestaltung des Bahnknotens Stuttgart im Rahmen des Ausbaus der Bahnstrecke Stuttgart-Ulm-Augsburg. Der neue Stuttgarter Hauptbahnhof soll als unterirdischer Durchgangsbahnhof realisiert werden und den bisherigen Kopfbahnhof ersetzen, der oberirdisch gewonnene Raum soll städtebaulich neu gestaltet werden. Nachdem im Frühjahr 2010 mit dem Bau begonnen worden war, häuften sich Proteste von Projektgegnern, die am 30.09.2010 in teils gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen Demonstranten und Polizei gipfelten. Daraufhin wurde eine öffentliche Schlichtung unter Leitung des ehemaligen Bundesministers *Heiner Geißler* durchgeführt. Die umfangreiche und bundesweite öffentliche Berichterstattung über das Projekt, die Proteste und die Schlichtung führte zu einer ebenso umfangreichen und öffentlichen Diskussion über die Reformbedürftigkeit des deutschen Planungsrechts. So bemängelt *Heiner Geißler* in seinem Schlichterspruch vom 30.11.2010 eine überlange Zeitdauer zwischen Planung und Realisierung von Großprojekten und außerdem das Fehlen einer ernsthaften Alternativenprüfung.⁴⁴ Andere sehen hingegen in den Protesten gegen „Stuttgart 21“ nur den Versuch, ein von einer politischen Mehrheit getragenes Projekt mit allen Mitteln zu verhindern und negieren jeden Reformbedarf.⁴⁵ Im Folgenden werden exemplarisch zwei Reformvorschläge, die in der Fachöffentlichkeit mitunter bereits deutlich vor „Stuttgart 21“ aufgeworfen wurden⁴⁶, dargestellt und diskutiert.

2. Einzelne Reformvorschläge

Ein quantitatives Defizit an Verfahren zur Beteiligung der Öffentlichkeit ist nicht festzustellen.⁴⁷ So wurde im Falle von „Stuttgart 21“ die Öffentlichkeit nicht etwa nur im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens beteiligt, sondern auch im vorausgegangenen Raumordnungsverfahren und den städtebaulichen Begleitplanungen.⁴⁸ Angesichts dieser bereits bestehenden „Kaskade“ von Beteiligungsverfahren⁴⁹ müssen Reformen also insbesondere qualitativer, nicht etwa bloß quantitativer Natur sein.

a) Reformvorschlag *de lege lata*: verbesserte Kommunikation und bürgerfreundlichere Verfahrensgestaltung

Ein Teil der Reformvorschläge betont, dass für eine Effektivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungsverfahren die Basis des geltenden Rechts ausreiche.⁵⁰ Die Probleme um „Stuttgart 21“ seien nicht durch unzurei-

chende Rechtsvorschriften, sondern vielmehr durch eine fehlerhafte Kommunikation zwischen staatlichen Stellen und Bürgern entstanden.⁵¹ Die Gestaltung von Öffentlichkeitsbeteiligungen sei abhängig vom „politischen Stil“ des Umgangs mit der Öffentlichkeit⁵², von der inneren Einstellung der jeweiligen Entscheidungsträger. Beteiligungsverfahren würden von diesen häufig nur als „lästige Pflicht“ angesehen.⁵³ Reformvorschläge auf Basis des geltenden Rechts beziehen sich daher zumeist auf die genaue Ausgestaltung der Beteiligungsverfahren. So wird etwa bemängelt, dass die gängige Praxis amtlicher Bekanntmachungen in Amtsblättern und Lokalzeitungen die bezweckte „Anstoßfunktion“ verfehle.⁵⁴ Außerdem seien die Einsichtnahmezeiten und -orte mitunter derart ungünstig gewählt, dass sie insbesondere für Berufstätige ein ernsthaftes Beteiligungshindernis darstellten.⁵⁵ Vorgesprochen wird außerdem eine verstärkte Nutzung des Internets in Beteiligungsverfahren.⁵⁶

b) Reformvorschlag *de lege ferenda*: frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung im Fachplanungsrecht

Verbreitet ist auch der Vorschlag, durch eine Gesetzesänderung eine informelle frühe Öffentlichkeitsbeteiligung im Planfeststellungsverfahren nach dem Vorbild des § 3 I BauGB einzuführen.⁵⁷ Die Einführung einer solchen frühen Beteiligung soll insbesondere dem Eindruck vieler Bürger entgegenwirken, dass sie ohnehin keinen Einfluss auf das Planungsergebnis nehmen könnten.⁵⁸ Die Bürger sollen deshalb bereits im Vorfeld des eigentlichen Genehmigungsverfahrens beteiligt werden, wenn noch ernsthafte Diskussionen über Alternativen möglich sind.⁵⁹ Als problematisch an dem Vorschlag wird allerdings angesehen, dass vor Einleitung des Planfeststellungsverfahrens das Vorhaben zwar noch nicht „durchgeplant“ sei, aber dennoch bereits wesentliche Vorentscheidungen durch übergeordnete Fachplanungen und insbesondere das Raumordnungsverfahren bzw. landesplanerische Festsetzungen getroffen seien.⁶⁰ Andere halten die bereits bestehende Vielzahl von Öffentlichkeitsbeteiligungen für „*ehrer überzogen*“ und stellen aus diesem Grund die Sinnhaftigkeit einer weiteren Beteiligungsstufe infrage.⁶¹

⁵¹ *Durner*, ZUR 2011, 354 (359).

⁵² *Birk*, Offen und tolerant, FAZ v. 27.01.2011, <http://www.faz.net/aktuell/politik/staat-und-recht/gastbeitrag-offen-und-tolerant-1573043.html>, Abruf v. 29.02.2012.

⁵³ *Groß*, DÖV 2011, 510 (512); *Wulfhorst*, DÖV 2011, 581 (587).

⁵⁴ *Kühling*, (Fn. 20), S. 9.

⁵⁵ *Kühling*, (Fn. 20), S. 10; vgl. *Mecking*, NVwZ 1992, 316 (317).

⁵⁶ *Durner*, ZUR 2011, 354 (360).

⁵⁷ *Beirat VwVfR*, NVwZ 2011, 859; vgl. *Steinberg*, ZUR 2011, 340 (344).

⁵⁸ *Birk*, (Fn. 52); *Steinberg*, ZUR 2011, 340 (344).

⁵⁹ *Beirat VwVfR*, NVwZ 2011, 859 (860); *Steinberg*, ZUR 2011, 340 (342).

⁶⁰ *Wulfhorst*, DÖV 2011, 581 (584).

⁶¹ *Durner*, ZUR 2011, 354 (358).

⁴⁴ *Geißler*, Schlichtung Stuttgart 21 Plus, 2010, S. 6.

⁴⁵ *Schönenbroicher*, VBIBW 2011, 466 (468).

⁴⁶ *Durner*, ZUR 2011, 354 (356).

⁴⁷ *Steinberg*, ZUR 2011, 340 (341); *Wulfhorst*, DÖV 2011, 581 (582).

⁴⁸ Vgl. *Groß*, DÖV 2011, 510; *Wulfhorst*, DÖV 2011, 581 (582).

⁴⁹ *Steinberg*, ZUR 2011, 340 (341).

⁵⁰ *Wulfhorst*, DÖV 2011, 581 (586).

3. Eigene Einschätzung

Die Darstellung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Planfeststellungsverfahren hat gezeigt, dass das Verfahren hinsichtlich seiner Grundstruktur den völker- und unionsrechtlichen Vorgaben entspricht. Verfehlt wird allerdings das durch Art. 6 IV des Aarhus-Übereinkommens angestrebte Ziel einer „*Öffentlichkeitsbeteiligung zu einem Zeitpunkt, zu dem alle Optionen noch offen sind*“. Hierin zeigt sich die Grundproblematik, dass die gegenwärtig bestehenden Beteiligungsverfahren primär dem Rechtsschutz der Betroffenen und der Ermittlung der behördlichen Entscheidungsgrundlage dienen, nicht jedoch der Mitgestaltung.⁶² Letzteres wird indes auch durch Art. 6 IV des Aarhus-Übereinkommens nicht gefordert. Gefordert wird aber dennoch, die Öffentlichkeit so früh zu beteiligen, dass ihre Belange noch wirklich im Verfahren berücksichtigt werden können, insbesondere bei der Alternativenprüfung.⁶³ Ziel muss die Möglichkeit der Einflussnahme der Bürger auf das Planungsergebnis sein⁶⁴ (so die französische Sprachfassung des Übereinkommens: „*Le public peut exercer une réelle influence*“; diese Formulierung fehlt in der englischen Fassung, auf der die deutsche Übersetzung basiert), ohne dass eine verfassungsrechtlich problematische Mitentscheidungsbefugnis entsteht. Der Vorschlag einer frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung ist daher zu begrüßen, mit der Modifikation, dass sie bereits im Vorfeld eines notwen-

digen Raumordnungsverfahrens oder landesplanerischen Verfahrens stattfinden sollte. Die frühzeitige Beteiligung sollte sich schwerpunktmäßig mit unterschiedlichen Planungsalternativen sowie deren Vor- und Nachteilen beschäftigen. Zusätzlich sollte, dem erstgenannten Vorschlag folgend, das förmliche Anhörungsverfahren bürgerfreundlicher ausgestaltet werden. Eine Öffentlichkeitsbeteiligung, die als solche ernst genommen werden will, muss den Bürger auch erreichen, indem er aktiv angesprochen wird. Daher wäre anzuraten, jedenfalls bei Infrastrukturplanungen, bei denen eine Betroffenheit privater Belange in großem Umfang besonders nahe liegt, Bekanntmachungen auch in überregionalen Zeitungen zu veröffentlichen und insbesondere das Internet zu nutzen. Das Internet bietet nicht nur die Möglichkeit, Planungsunterlagen in ansprechender Form der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen, sondern ermöglicht über Eingabemasken auch die sofortige Abgabe von Stellungnahmen. Zudem ist die Einsichtnahme nicht durch Dienstzeiten eingeschränkt, was insbesondere Berufstätigen entgegenkommen dürfte. Eine solche „E-Partizipation“ wird bereits im Bauplanungsrecht erfolgreich als Modellversuch eingesetzt (vgl. § 4a IV BauGB).⁶⁵ Was den allgemeinen Umgang von Staat und Politik mit Öffentlichkeitsbeteiligungen angeht, so scheint bereits ein begrüßenswertes Umdenken begonnen zu haben. Offenbar haben die Entscheidungsträger aus „Stuttgart 21“ gelernt.

⁶² Wulforst, DÖV 2011, 581 (583).

⁶³ Fisahn, ZUR 2004, 136 (138).

⁶⁴ V. Danwitz, NVwZ 2004, 272 (274); Fisahn, ZUR 2004, 136 (138).

⁶⁵ Berghäuser/Berghäuser, NVwZ 2009, 766; Schröer, NZBau 2010, 36.