



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	XXII
Teil 1: Einleitung und Eingrenzung des Themas	1
Teil 2: Gang der Untersuchung und Ziel der Arbeit	5
Teil 3: Begriff, Formen und Historie informellen Verwaltungshandelns.....	9
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
Teil 4: Bürgerbeteiligung.....	23
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



Teil 5: Rechtmäßigkeit informeller Bürgerbeteiligung im Rahmen von Planfeststellungsverfahren.....	54
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 Demokratieprinzip 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 Abwehrrechte (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 Verfahrenverschleppung	239
Teil 6: Anspruch auf informelle Bürgerbeteiligung.....	241
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
Teil 7: Schlussbetrachtung	255
I. Zusammenschau der Ergebnisse der Untersuchung	255
II. Resümee und Ausblick	261
Literaturverzeichnis	267