



## Teil 1: Einleitung und Eingrenzung des Themas

Das Verwaltungsrecht stellt als Regelwerk zur Ordnung der Exekutiven einen wichtigen Bestandteil für einen Rechtsstaat dar. Gerade in jüngerer Zeit wurde dieses Regelwerk durch den Protest der sog. „Wutbürger“<sup>1</sup> immer wieder in Frage gestellt.

Der Protest richtet sich vor allem gegen Großprojekte wie den Ausbau des Frankfurter Flughafens<sup>2</sup>, Stuttgart 21<sup>3</sup> und den Bau neuer Stromtrassen<sup>4</sup>, d.h. Vorhaben, für die ein Planfeststellungsverfahren durchzuführen ist.<sup>5</sup> Dabei wird eine frühzeitige, offene und kontinuierliche Bürgerbeteiligung eingefordert.<sup>6</sup>

Bei Planfeststellungsverfahren entscheidet eine Behörde nach Abwägung aller Belange in einem einheitlichen Verfahren. Die abschließende Entscheidung erfolgt mit Rechtswirkung gegenüber jedermann und ihr kann auch eine enteignungsrechtliche Vorwirkung zukommen.<sup>7</sup> Vor dem Hintergrund der Tragweite einer solchen Entscheidung ist es nachvollziehbar, dass die Betroffenen frühzeitig und gründlich über ein Vorhaben informiert werden möchten.

Der Wunsch nach mehr Partizipation ist aber kein neuer. Bereits 1971 konstatierte *Walter*, dass dieser aus der Unzufriedenheit mit der Verwirklichung des demokratischen Ideals und eines Gefühls des Ausgeliefertseins an den Verwaltungsstaat herrühre.<sup>8</sup>

Das *Bundesverfassungsgericht* stellte 1977 fest, dass „die Notwendigkeit des Gesprächs zwischen Verwaltung und Bürger ... dem grundgesetzlichen Verständnis der Stellung des Bürgers im Staat“<sup>9</sup> entspricht. Darüber wie weit die Mitwirkungsrechte des einzelnen Bürgers reichen, wird noch immer diskutiert. Der Protest zeigt, dass es – vor allem im Planungsrecht – eines Ortes bedarf, wo

---

<sup>1</sup> Begriffsprägend: *Kurbujuweit*, Essay: Der Wutbürger, in: *Der Spiegel* 41/2010, S. 26 f.

<sup>2</sup> *Rippegather*, Nordwestbahn und die Folgen, in: *Frankfurter Rundschau* vom 20.10.14.

<sup>3</sup> *Deiningner*, Die Trillerpfeifen verstummen nicht ganz, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 29.01.14.

<sup>4</sup> *Bachmeier*, Streit um Stromtrasse: Scheitert die Energiewende in Bayern?, in: *Augsburger Allgemeine* vom 01.02.2015.

<sup>5</sup> Anordnung des Planfeststellungsverfahrens Bau/Ausbau von Flughäfen: §§ 8 Abs. 1, 10 LuftVG; Bahnhöfen: § 18 AEG; Stromtrassen: § 43 EnWG.

<sup>6</sup> *BMVI*, Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung, 2012, S. 5.

<sup>7</sup> Vgl. bspw. § 28 Abs. 2 LuftVG, § 19 Abs. 2 FStrG, § 22 Abs. 2 AEG, § 45 Abs. 2 EnWG.

<sup>8</sup> Vgl. *Walter*, in: *VVDStRL* 31, 147, 150 f.

<sup>9</sup> *BVerfGE* 45, 297, 335.



die Grundsatzfrage nach der Sinnhaftigkeit einzelner Vorhaben, d.h. ihr Nutzen für die Allgemeinheit, ihre Funktion, ihre Vor- und Nachteile transparent thematisiert wird.<sup>10</sup>

Die Beteiligungsbereitschaft und der Mitsprachewunsch von Bürgerinnen und Bürgern sollte als Chance für Verwaltungsentscheidungen genutzt werden. Es ist daher begrüßenswert, dass die Verwaltung sich in jüngerer Zeit vermehrt des Instruments informeller Bürgerbeteiligungsverfahren bedient. Die Debatte um eine Verbesserung der Bürgerbeteiligung wurde wieder angeregt.<sup>11</sup> Dabei sind die rechtlichen Grundlagen informeller Bürgerbeteiligungsverfahren weiterhin strittig.

Gegenstand dieser Arbeit soll daher die spezielle Situation der informellen Beteiligung im Rahmen von Planfeststellungsverfahren, deren durch die Verfassung vorgegebenen Grenzen und die Auswirkungen auf die formelle Bürgerbeteiligung sein.

Denn gerade die informelle Bürgerbeteiligung sowohl vor als auch während eines Planfeststellungsverfahrens ist es, welcher in der Verwaltungspraxis eine immer größere Bedeutung zukommt.

In Planfeststellungsverfahren findet die Bürgerbeteiligung nach § 73 VwVfG<sup>12</sup> als Anhörungsverfahren statt, dessen Kern der Erörterungstermin darstellt.<sup>13</sup> Dieser soll, neben der planungsspezifischen Ausprägung von § 28 VwVfG, Transparenz und Akzeptanz für das Vorhaben schaffen sowie öffentliche und private Interessen zu einem Streitbefriedigenden Ausgleich bringen.<sup>14</sup>

Eine Bürgerbeteiligung erst im Erörterungstermin setzt aber zu spät an, um eine Befriedigungs- und Transparenzwirkung zu erreichen.<sup>15</sup> Zuvor wurden in

---

<sup>10</sup> Vgl. *Hermes/Fenger*, JA 2014, I. (Editorial).

<sup>11</sup> Vgl. *Wulforst*, DÖV 2011, 581.

<sup>12</sup> Soweit Normen mit „VwVfG“ zitiert werden handelt es sich um Normen des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes.

<sup>13</sup> *Stürer/Buchsteiner*, UPR 2011, 335, 336; *Kämper*, in: Bader/Ronellenfitsch, VwVfG, § 73 Rdn. 65.

<sup>14</sup> *Wjysk*, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 19. Aufl. 2018, § 73 Rdn. 114.

<sup>15</sup> Vgl. *Ziekow*, in: Verhandlungen des 69. Deutschen Juristentages, München 2012, Bd. I, D. 36 f.



informellen Gesprächen zwischen Vorhabenträger und Behörde bereits wichtige Weichen gestellt.<sup>16</sup>

Gerade im Hinblick darauf, dass der Plan bei der Anhörungsbehörde nach § 73 Abs. 1 VwVfG vom Vorhabenträger vollständig einzureichen ist,<sup>17</sup> sind wesentliche Änderungen im Planungsverfahren nicht mehr möglich. Der Planungsprozess muss bereits vor Beginn des Planfeststellungsverfahrens zu einem konkreten Ergebnis geführt haben, so dass der Planungsphase vor Antragsstellung erhebliche Bedeutung beizumessen ist.<sup>18</sup>

Die Bürgerbeteiligung wird daher nur bezüglich des eingereichten Plans und nicht zu möglichen Planungsalternativen durchgeführt.

Das Ergebnis des Erörterungstermins hat faktisch nur Einfluss auf die Beseitigung kleinmaßstäblicher Betroffenheit, es kommt nicht zu größeren Änderungen oder Aufgabe des Vorhabens.<sup>19</sup> Eine Waffengleichheit der Bürgerschaft und des Vorhabenträgers, der zur Erstellung des Plans oft intensive Gespräche mit der Anhörungsbehörde geführt hat, besteht nicht. Vor diesem Hintergrund ist der bürgerschaftliche Protest zu Großprojekten der vergangenen Jahre nachvollziehbar.

Um diesem Dilemma entgegenzuwirken hat sich die Verwaltung in jüngerer Zeit vermehrt dem Instrument informeller Beteiligungsverfahren bedient, oft in Form einer Mediation.<sup>20</sup> Darüber hinaus hat der Bundesgesetzgeber durch Einführung des § 25 Abs. 3 VwVfG reagiert, wonach die Behörde daraufhin wirkt, dass der

---

<sup>16</sup> So stellt *Bohne* (in: Blankenburg, Organisation und Recht, 1980, S. 34) fest, dass Alternativen zu dem Ergebnis von regelmäßig bei Großprojekten stattfindenden Vorabsprachen zwischen Vorhabenträger und Behörde im Genehmigungsverfahren selbst ohne besonderen Anlass nicht gesucht werden und ohnehin nur dann Berücksichtigung finden, wenn sie ohne nennenswerte weitere Kosten realisierbar sind.

<sup>17</sup> *Wysk*, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 19. Aufl. 2018, § 73 Rdn. 23.

<sup>18</sup> Vgl. *Wickel*, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 2, 3. Aufl. 2013, § 39 Rdn. 21, der das Anhörungsverfahren daher als „die letzte Phase des Planungsprozesses“ bezeichnet.

<sup>19</sup> *Ziekow*, in: Verhandlungen des 69. Deutschen Juristentages, München 2012, Bd. I, D. 37.

<sup>20</sup> *Siegel*, DVBl. 2012, 1003 m.w.N. in Fn. 1; *Kahl*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. III, 2. Aufl. 2013, § 47 Rdn. 180 m.w.N. in Fn. 722; *Voß*, in: Johlen/Oeder, MAH Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2017, § 3 Rdn. 64.



Vorhabenträger bei der Planung von Großprojekten die betroffene Öffentlichkeit frühzeitig informiert.<sup>21</sup>

Diese Tatsachen zeigen, dass informelle Bürgerbeteiligung einen zunehmend wichtigen Bereich staatlicher Tätigkeit darstellt.

Es liegt auf der Hand, dass die Verwaltung, gerade bei Verhandlungen im Vorfeld von formellen Verfahren, Gefahr läuft, das Verwaltungsverfahren selbst weniger gewissenhaft zu führen, da vorab für vieles bereits ein Kompromiss geschlossen wurde. Die Verwaltung kann damit in einen Grenzbereich zwischen Normanwendung und Normabweichung geraten.<sup>22</sup>

Es gilt daher zu untersuchen, welche Grenzen die Rechtsordnung (*de lege lata*) für den Einsatz informeller Bürgerbeteiligung im Rahmen von Planfeststellungsverfahren für die Verwaltung vorgibt, um einen rechtssicheren Einsatz derselben zu ermöglichen.

---

<sup>21</sup> Vgl. Begründung BT-Drucks. 17/9666, S. 14.

<sup>22</sup> *Ortloff*, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, § 106 Rdn. 11 mit Verweis auf *Schulze-Fielitz*, in: Benz/Seibel, Zwischen Kooperation und Korruption, 1992, S. 233.

## Teil 2: Gang der Untersuchung und Ziel der Arbeit

Es gibt viele Arbeiten, die sich allgemein mit der Zulässigkeit<sup>23</sup>, dem Nutzen<sup>24</sup> und der Definition<sup>25</sup> informellen Handelns beschäftigen.

Auf Grund der Fülle von Literatur wird zu Beginn dieser Arbeit eine allgemeine Einführung in die Materie, basierend auf dem Schrifttum sowohl bezüglich des informellen Handelns als auch der Formen informeller Bürgerbeteiligung vorgenommen.

Dazu wird zunächst das Aufkommen und die Entwicklung informellen Handelns beschrieben sowie eine Einführung in den aktuellen Debattenstand zur Beschreibung, Definition und den Formen des informellen Handels gegeben. Dabei ist die Frage nach einer Verrechtlichung informeller Handlungen nicht Gegenstand dieser Arbeit.<sup>26</sup>

Sodann wird sich der informellen Bürgerbeteiligung gewidmet. Es wird zur Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes auch hier eine Definition vorgenommen sowie eine Übersicht über die Funktionen der Bürgerbeteiligung gegeben.

Um im Weiteren eine rechtliche Einordnung von Bürgerbeteiligungshandlungen im Rahmen von Planfeststellungsverfahren vornehmen zu können, werden sodann die in diesem Zusammenhang relevanten Formen der Bürgerbeteiligungshandlung skizziert.

Im Mittelpunkt der Arbeit steht die Rechtmäßigkeitsprüfung informeller Bürgerbeteiligung seitens der Verwaltung im Rahmen von Planfeststellungsverfahren.

---

<sup>23</sup> Vgl. nur *Henneke*, NuR 1991, 267, 269 ff.

<sup>24</sup> Zu den Vor- und Nachteilen informellen Handelns *Henneke*, NuR 1991, 267 ff. m.w.N. in Fn. 1.

<sup>25</sup> Begriffsdefinition: *Bohne*, Der informale Rechtsstaat, 1981, S. 42 ff.; *Ders.*, in: *Kimminich/v. Lersner/Storm*, HdUR, Bd. I, 2. Aufl. 1994, Sp. 1046 f.; *Schulte*, Schlichtes Verwaltungshandeln, 1995, S. 25 ff.; *Fehling*, in: *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle*, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2. Aufl. 2013, § 38 Rdn. 6 ff.

<sup>26</sup> Vgl. zur Debatte um eine Verrechtlichung informellen Verwaltungshandelns: Vgl. *Schulte*, Schlichtes Verwaltungshandeln, 1995, S. 112 f.; *Kunig/Rublack*, Jura 1990, 1, 6; *Hill*, DÖV 1987, 885, 892 f.; *Hellriegel*, Mediation im Umweltrecht, 2001, S. 98 f.; *Tomerius*, Informelle Projektabsprachen im Umweltrecht, 1995, S. 100 ff.



Es wird auf die grundsätzliche Rechtmäßigkeit informeller Bürgerbeteiligungshandlungen eingegangen, insbesondere die Vereinbarkeit mit dem Demokratieprinzip, sich mit dem möglichen Erfordernis einer Ermächtigungsgrundlage für informelle Bürgerbeteiligungshandlungen auseinandergesetzt und die Frage nach einer eventuellen Entfunktionalisierung, d.h. einer Vorwegnahme der formellen Bürgerbeteiligung, gestellt, um die Grenzen informeller Bürgerbeteiligungshandlungen sowohl vor als auch während eines Planfeststellungsverfahrens herauszuarbeiten. Hierzu wird nach einer Einführung in das Planfeststellungsverfahren gem. §§ 72 ff. VwVfG eine umfangreiche Rechtmäßigkeitsprüfung der wichtigsten Bürgerbeteiligungsformen durchgeführt.

Kern der Rechtmäßigkeitsprüfung ist dabei die Frage, ob es einer Ermächtigungsgrundlage für informelle Bürgerbeteiligung im Rahmen von Planfeststellungsverfahren bedarf und welche gegebenenfalls in Betracht kommen.

Hierzu nimmt die Untersuchung ihren Ausgangspunkt bei dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung in Art. 20 Abs. 3 GG. Dieser enthält zwei Komponenten, den Grundsatz des Vorbehalts und den des Vorrangs des Gesetzes.<sup>27</sup> Der Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes besagt, dass die Verwaltung nur tätig werden darf, wenn sie dazu durch Gesetz ermächtigt worden ist, der Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes hingegen, dass jedes Verwaltungshandeln im Einklang mit der Rechtslage (bestehende Gesetze) stehen muss.<sup>28</sup> Die Reichweite des Vorbehalts des Gesetzes ist umstritten.<sup>29</sup> Sie muss daher im Hinblick auf informelle Bürgerbeteiligungshandlungen ermittelt werden.

Nach der vom *Bundesverfassungsgericht* vertretenen Wesentlichkeitstheorie muss der Gesetzgeber in grundlegenden normativen Bereichen, besonders im Bereich der Grundrechtsausübung, alle wesentlichen Entscheidungen selbst

---

<sup>27</sup> *Sommermann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. II, 7. Aufl. 2018, Art. 20 Rdn. 270 m.w.N. in Fn. 142.

<sup>28</sup> *Schnapp*, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. I, 6. Aufl. 2012, Art. 20 Rdn. 65.

<sup>29</sup> *Huster/Rux*, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 20 Rdn. 174; *Maurer/Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 19. Aufl. 2017, § 6 Rdn. 10.



treffen.<sup>30</sup> „Wesentlich“ lässt sich dabei nicht präzise bestimmen, vielmehr erweist die Wesentlichkeitstheorie sich als eine Gleitformel.<sup>31</sup>

Es wird daher ermittelt, ob mit informellen Bürgerbeteiligungshandlungen Eingriffe einhergehen, welche i.S.d. Gleitformel als wesentlich anzusehen sind. Hierbei wird die Rechtsprechung des *Bundesverfassungsgerichts* insbesondere zu staatlichen Warnungen und Empfehlungen<sup>32</sup> ausgewertet und auf ihre Übertragbarkeit auf informelle Bürgerbeteiligungshandlungen geprüft. Da von informellen Verfahren keine Rechtsbindungen ausgehen,<sup>33</sup> können aus informellen Bürgerbeteiligungsverfahren nur faktische Grundrechtseingriffe resultieren.

Unter welchen Voraussetzungen ein rechtfertigungsbedürftiger faktischer Eingriff vorliegt, ist strittig.<sup>34</sup> Dies wird daher für informelle Bürgerbeteiligung herausgearbeitet, wobei zwischen inhaltlicher und instrumentaler Dimension<sup>35</sup> unterschieden wird.

Es werden sodann die gebräuchlichsten Formen<sup>36</sup> von Bürgerbeteiligung sowohl vor als auch während eines Planfeststellungsverfahrens beleuchtet und auf ihre Auswirkungen auf die Rechte Einzelner hin untersucht.

Soweit die Untersuchung einen Eingriff bejaht, mithin eine Ermächtigungsgrundlage für erforderlich gehalten wird,<sup>37</sup> gilt es zu ermitteln, welche Normen in Betracht kommen.

---

<sup>30</sup> BVerfGE 49, 89, 126 f.

<sup>31</sup> Ehlers, in: Ehlers/Pünder, Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl. 2016, § 2 Rdn. 45; Maurer/Walshoff, Verwaltungsrecht, 19. Aufl. 2017, § 6 Rdn. 14.

<sup>32</sup> BVerfGE 105, 252 ff.; 105, 279 ff.

<sup>33</sup> Fehling, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2. Aufl. 2013, § 38 Rdn. 7.

<sup>34</sup> Dreier, in: Dreier, GG, Bd. I, 3. Aufl. 2013, Vorb. v. Art. 1 GG Rdn. 126; Übersicht zum Streit bezüglich der Reichweite des Gesetzesvorbehaltes bei informellem Verwaltungshandeln: Kaltenborn, Streitvermeidung und Streitbeilegung im Verwaltungsrecht, 2007, S. 160 ff.

<sup>35</sup> Vgl. Kautz, Absprachen im Verwaltungsrecht, 2002, S. 108.

<sup>36</sup> Umfangreiche Übersicht zu Formen der Bürgerbeteiligung unter: [https://www.bw21.de/Bildung21\\_Aktuell/Managementwissen/Buerger\\_beteiligen/Seiten/Modelle,-Instrumente-und-Methoden-der-informellen-B%C3%BCrgerbeteiligung.aspx](https://www.bw21.de/Bildung21_Aktuell/Managementwissen/Buerger_beteiligen/Seiten/Modelle,-Instrumente-und-Methoden-der-informellen-B%C3%BCrgerbeteiligung.aspx) (zuletzt abgerufen am 11.05.2019).

<sup>37</sup> Von der Erforderlichkeit einer Ermächtigungsgrundlage wird nach derzeitiger Quellenauswertung ausgegangen.



Hier werden u.a. § 10 VwVfG und § 25 Abs. 3 VwVfG auf ihre Tauglichkeit als Ermächtigungsgrundlage für informelle Beteiligungshandlungen sowohl vor als auch während Planfeststellungsverfahren untersucht.

Im Anschluss daran setzt sich diese Arbeit mit der Frage auseinander, ob und wenn ja unter welchen Umständen die Verwaltung verpflichtet sein kann, sich mit einem Antrag auf informelle Bürgerbeteiligung zu beschäftigen bzw. diesem statt zu geben. Hierzu werden insbesondere Art. 3 Abs. 1 GG in Ausprägung des Grundsatzes der Selbstbindung der Verwaltung und § 25 Abs. 3 VwVfG auf ihre Tauglichkeit, als Anspruchsgrundlage für informelle Bürgerbeteiligung zu fungieren, untersucht. Ferner wird der Frage nach dem Kreis möglicher Anspruchsinhaber nachgegangen.

Ziel der Arbeit ist es, die gesetzlichen Vorgaben für informelle Bürgerbeteiligung durch die Verwaltung sowohl vor als auch während eines Planfeststellungsverfahrens herauszuarbeiten und somit die Grenzen informeller Bürgerbeteiligung aufzuzeigen.

Es geht dabei nicht darum das Gesetz zu reformieren, sondern vielmehr die rechtlichen, insbesondere verfassungsrechtlichen Grenzen (de lege lata) von informellen Bürgerbeteiligungsverfahren zu begutachten.

Es sollen Erkenntnisse über das Verhältnis zwischen Bürger und Staat im Rahmen von Planfeststellungsverfahren gewonnen und so ein Beitrag zur rechtssicheren Umsetzung informeller Bürgerbeteiligung bei Planfeststellungsverfahren geleistet werden.



## Teil 3: Begriff, Formen und Historie informellen Verwaltungshandelns

### I. Historie informellen Verwaltungshandelns

Informelles Verwaltungshandeln ist keineswegs eine Erscheinung des modernen Staates, sondern wurde bereits im 19. Jahrhundert praktiziert. So ging den preußischen Straßenbauleistungen nicht nur Aufklärungs- und Überzeugungsarbeit, sondern auch die konkrete Sicherung von Zusammenarbeit voraus.<sup>38</sup>

*Ellwein*<sup>39</sup> stellte in seinen Untersuchungen fest, dass sich die Mehrzahl der öffentlichen Aufgaben im 19. Jahrhundert aus Gewohnheiten und Bedürfnissen ergaben und nicht auf einem auszuführenden Gesetz beruhten. Das faktische feststellbare Verwaltungshandeln bezog sich überwiegend auf Leistungen, die der Staat für die Gesellschaft erbrachte.<sup>40</sup> Leistungsverwaltung war auf Kooperation mit der an der Leistung interessierten Bevölkerung angewiesen, insbesondere bei der Ausgestaltung des Kultur-, Freizeit- und Bildungsangebotes.<sup>41</sup>

Die Beschäftigung des Verwaltungsrechts mit informellem Handeln setzte jedoch erst später ein, auch weil im 19. Jahrhundert die informellen Kooperationen primär auf lokaler Ebene stattfanden und zudem oft nicht dokumentiert wurden.<sup>42</sup>

Seit Ende der 1970er Jahre wird intensiv über die rechtliche Erfassung/Bewertung informellen Verwaltungshandelns diskutiert.<sup>43</sup>

Hintergrund für diese Befassung war einerseits, dass in den 1970er Jahren der Wandel zum „kooperativen Staat“ in das Blickfeld der Staatsrechtler gerückt ist,<sup>44</sup> und sich andererseits die Verwaltungswissenschaft mit Vollzugsdefiziten im neuen Umweltrecht beschäftigte.<sup>45</sup>

---

<sup>38</sup> Vgl. *Ellwein*, in: Dose/Voigt, Kooperatives Recht, 1995, S. 43, 57 f.

<sup>39</sup> Vgl. *Ellwein*, in: Dose/Voigt, Kooperatives Recht, 1995, S. 43, 57.

<sup>40</sup> Vgl. *Ellwein*, in: Dose/Voigt, Kooperatives Recht, 1995, S. 43, 57.

<sup>41</sup> Vgl. *Ellwein*, in: Dose/Voigt, Kooperatives Recht, 1995, S. 43, 58.

<sup>42</sup> Vgl. *Ellwein*, in: Dose/Voigt, Kooperatives Recht, 1995, S. 43, 58 f.

<sup>43</sup> Vgl. hierzu vor allem die Nachweise bei *Henneke*, NuR 1991, 267, 268 Fn. 1.

<sup>44</sup> *Fehling*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2. Aufl. 2013, § 38 Rdn. 2.

<sup>45</sup> *Fehling*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2. Aufl. 2013, § 38 Rdn. 7.



In den ersten Schriften wurden bereits die Gefahren informellen Handelns für die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und den Grundrechtsschutz Drittbetroffener aufgezeigt sowie die Risiken, die sich aus Vorabbindungen durch Vorgespräche für ein nachfolgendes formelles Verfahren ergeben.<sup>46</sup>

Die verwaltungswissenschaftliche Beschäftigung mit informellem Handeln hält bis heute an. Kern der Debatte sind die Chancen und Möglichkeiten, welche sich durch informelles Handeln ergeben und die rechtliche Bewältigung des Informellen. Dazu wird immer wieder die Formalisierung des Informellen vorgeschlagen.<sup>47</sup>

Heute ist informelles Handeln sowohl im Verwaltungsvollzug als auch auf Normsetzungsebene zu beobachten.<sup>48</sup> Gerade zur Bewältigung von komplexen Problemlagen bzw. Sachverhalten werden informelle Handlungsformen genutzt.<sup>49</sup>

In jüngerer Zeit sind informelle Absprachen sowie die Möglichkeit der Konfliktvermeidung mittels Mediation oder ähnlichen informellen Bürgerbeteiligungsverfahren vermehrt Gegenstand der Betrachtung,<sup>50</sup> so auch hier.

Es wird zunächst ein Überblick darüber gegeben, was heute unter informellem Handeln verstanden wird, anschließend werden Formen informeller Bürgerbeteiligung vorgestellt.

---

<sup>46</sup> *Bohne*, Der informale Rechtsstaat, 1981; *Hoffmann-Riem*, VVDStRL 40, 187 ff.

<sup>47</sup> Vgl. Streitstand bei *Hellriegel*, Mediation im Umweltrecht, 2001, S. 98 f.

<sup>48</sup> *Fehling*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2. Aufl. 2013, § 38 Rdn. 23.

<sup>49</sup> *Schoch*, in: Isensee/Kirchhof, HStR, Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 37 Rdn. 28 ff.

<sup>50</sup> *Kautz*, Absprachen im Verwaltungsrecht, 2002; *Siegel*, NuR 2002, 79 ff.; *ders.*, DVBl. 2012, 1003 ff.; *Fuchs/Hehn/Wagner*, UPR 2011, 81 ff.; *Kühnl*, Enteignung und Mediation, 2012.