

# Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	21
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	23
KAPITEL 1: EINFÜHRUNG	39
A. Problemstellung	39
B. Zielsetzung	52
C. Hypothesen	64
KAPITEL 2: DIE ROLLE DES BÜRGERS IM STAATSRECHTLICHEN GEFÜGE	65
A. Allgemeines	65
B. Die Verwaltung	67
I. Die Verwaltung – vom Absolutismus bis zur Weimarer Republik	68
II. Die Verwaltung in der Bundesrepublik	72
C. Die Entstehungsgeschichte des Verwaltungsverfahrensgesetzes	75
I. Das Problem mit der Kodifikation	76
II. Die Diskussion auf der 58. Staatsrechtstagung	78
III. Die Diskussion auf dem 43. Deutschen Juristentag	80
IV. Gesetzgebungsverfahren	84
V. Bewertung	89
D. Begriff und Funktion des Verwaltungsverfahrens	90
E. Fehlerfolgen im Verwaltungsverfahren	92
F. Defizite bestehender Verwaltungsverfahren	96
G. Internationale und europarechtliche Vorgaben	98
H. Internationale Einflüsse	98
I. Die Umsetzung im Umweltrechtsbehelfsgesetz	101
II. Das Recht auf eine gute Verwaltung	104
1. Europarechtliche Regelungen	104

2. Die „gute Verwaltung“ – Vorbild für das nationale Recht?	109
I. Der Bürger im Verfahren, Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung	110
J. Bewertung	114
KAPITEL 3: PROTEST ALS MÖGLICHE REAKTION AUF DEFIZITÄRE VERWALTUNGSVERFAHREN	115
A. Annäherungen an einen Begriff	115
B. Die ersten Proteste nach dem NS-Regime der Gleichschaltung	117
C. Die Proteste gegen die rückwärtsgerichtete Macht im CDU-Staat	123
D. Die Proteste der sogenannten „Gutmenschen“	134
I. Brokdorf und die Ausformung des Demonstrationsrechts durch das BVerfG	137
II. Mutlangen als Form des zivilen Ungehorsams?	142
III. Wackersdorf	147
E. Wandel des Protestes, der „Wutbürger“ oder das NIMBY-Phänomen	152
I. Proteste gegen „Stuttgart 21“	155
1. Der Verlauf des Protestes	155
2. Die Demonstranten	162
3. Der 30. September 2010	165
4. Das Schlichtungsverfahren	167
a) Das Verfahren	167
b) Die rechtlichen Wirkungen des Schlichterspruchs	169
II. Die Bewertung von „Stuttgart 21“	170
F. Der Streit um den Hambacher Forst – ein neues „Stuttgart 21“?	173
I. Der Hambacher Forst	174
II. Der Widerstand manifestiert sich	175
III. Die vorläufige Lösung durch das OVG NRW	178
IV. Bewertung	181
G. Neue Herausforderungen: Der Ausstieg aus der Atomenergie und die Folgen	183
I. Proteste gegen die Energiewende	185
1. Stromtrassenausbau	186
a) Allgemeines und rechtliche Vorgaben	186

b) Protest gegen den Stromtrassenbau	188
c) Bewertung	192
2. Proteste gegen Windenergieanlagen	193
a) Allgemeines und rechtliche Vorgaben	193
b) Protest gegen Windenergieanlagen	197
c) Erste Lösungsansätze zur Reduktion der Zahl von Windkraftanlagen	198
(aa) Neue Regelungen auf Bundesebene	198
(bb) Bayern	199
(cc) Mecklenburg-Vorpommern	207
(dd) Nordrhein-Westfalen	210
d) Bewertung	213
II. Proteste gegen Fracking	215
1. Allgemeines und rechtliche Vorgaben	215
2. Protest gegen Fracking	216
3. Lösungsansätze zur Befriedung der Konflikte mit Fracking	217
III. Bewertung	222
H. Neue Protestformen – Empörungsbewegungen	223
I. PEGIDA	224
1. Allgemeines	224
2. Die Demonstranten	226
3. Bewertung von PEGIDA	228
4. Aktuelles	230
II. Gemeinsame Erklärung 2018 – der Populismus der Gebildeten	230
III. Bewertung von PEGIDA und der „Gemeinsamen Erklärung 2018“	234
I. Die Bedeutung des Protests für die Partizipation	235
KAPITEL 4: LÖSUNGSVERSUCHE: ZWISCHEN BESCHLEUNIGUNG UND BETEILIGUNG	241
A. Beschleunigungsnovellen	241
I. Allgemeines	242
II. Beschleunigung der Zulassungsverfahren	244
1. Einführung	244

2. Das Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 1.9.1996	244
a) Standortsicherungsgesetz	246
b) Unabhängige Expertenkommission	247
c) Koalitions-/Ressortarbeitsgruppe	247
d) Sachverständigenanhörung	248
e) Die Änderungen im Einzelnen	248
(aa) Änderung des § 10 VwVfG	248
(bb) Neufassung des § 45 Abs. 2 VwVfG	249
(cc) § 46 VwVfG	251
(dd) Änderungen der §§ 71 a ff. VwVfG	252
(ee) Beschleunigung des Planfeststellungsverfahrens	254
(ff) Anhörungsverfahren gem. § 73 VwVfG	255
(gg) Plangenehmigung gem. § 74 Abs. 6 und 7 VwVfG	255
(hh) Folgen von Abwägungsmängeln gem. § 75 Abs. 1a VwVfG	256
III. Das Infrastrukturbeschleunigungsgesetz	259
1. Allgemeines	259
2. Änderungen im Rahmen des Anhörungsverfahrens	260
3. Änderungen im Rechtsschutz	262
4. Bewertung	262
IV. Das Planungsvereinheitlichungsgesetz	263
1. Änderungen beim Anhörungsverfahren	266
2. Die Änderungen über den Planfeststellungsbeschluss und die Plangenehmigung (§ 74 VwVfG)	268
3. Rechtswirkungen der Planfeststellung (§ 75 VwVfG)	270
4. Bewertung	271
B. Beteiligungsverfahren nach derzeitigem Recht	272
I. Der Begriff der Beteiligung	272
II. Bisherige Regelungen vor der Diskussion um „Stuttgart 21“	274
1. Bedarfsplanung	275
2. Raumordnung	277
3. Raumordnungsverfahren	279
4. Baurecht	280
5. Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens	281
6. Bewertung	282

C. Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 25 Abs. 3 VwVfG	282
I. Die Entstehung des PIVereinHG	282
II. Die Regelung des § 25 Abs. 3 VwVfG	287
1. Allgemeines	287
2. Die von § 25 Abs. 3 VwVfG erfassten Vorhaben	289
3. Die „betroffene Öffentlichkeit“	291
4. Frühzeitigkeit	292
5. Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung	293
6. Bewertung	294
III. Praktische Erfahrungen mit der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung	301
1. Allgemeines	301
2. Musterverfahren zur Ortsumgehung Waren/Müritz	303
a) Das Vorhaben	303
b) Das Verfahren und die partizipativen Elemente	305
c) Die Rolle der Bürger	307
d) Abstimmung über das „Ob“ der Ortsumgebung	310
e) Fragen im Zusammenhang mit der Abstimmung	311
f) Das Ergebnis der Abstimmung und die Frage nach der Befriedung	312
g) Bewertung	313
IV. Beteiligungsprozess Schiene Nord	315
1. Das Vorhaben	315
2. Die Entscheidung für ein Dialogverfahren	316
3. Das Dialogforum	316
4. Das Ergebnis des Dialogforums	317
5. Bewertung	318
V. Arbeitskreis „Akzeptanz und Effizienz in der Vorhabenplanung der 7. Niedersächsischen Regierungskommission	318
1. Einleitung	318
2. Zusammensetzung und Vorgehen des Arbeitskreises	319
3. Empfehlungen	321
4. Bewertung	323
D. Die Umsetzung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung in Baden-Württemberg	324
I. Allgemeines	324

II. Die rechtliche Verankerung der Öffentlichkeitsbeteiligung	326
1. Das Landesumweltverwaltungsgesetz	326
a) Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung	328
b) Umweltmediation	331
c) Öffentlicher Scoping-Termin	336
2. Die Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung	338
3. Der Leitfaden für eine neue Planungskultur	340
4. Bewertung	341
5. Evaluation der Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung	341
a) Allgemeines	341
b) Ergebnisse	342
(aa) Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung	342
(bb) Nicht-förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung	343
(cc) Nachlaufende Öffentlichkeitsbeteiligung	344
(dd) Phasenübergreifende Ergebnisse	345
c) Bewertung	346
6. Bürgerbeteiligung im Regierungshandeln	346
7. Bewertung	348
E. Die VDI-Richtlinien 7000 und 7001	349
I. VDI Richtlinie 7000	350
1. Vorbereitende Maßnahmen in der handelnden Organisation	351
2. Operative Umsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligung	352
II. Die VDI-Richtlinie 7001	352
III. Vergleich der Richtlinien und Bewertung	353
F. Das Netzausbaubeschleunigungsgesetz	356
I. Vorbemerkung	357
II. Die bisherige Entwicklung des Rechts des Energieleitungsausbaus	358
III. Die Verfahrensschritte	360
IV. Zulassungsrecht des NABEG	361
V. Gesetzgebungskompetenz des Bundes	362
VI. Der Ablauf des abgestuften Genehmigungsverfahrens	363
1. Bedarfsplanung	364

2. Raumordnerische Steuerung – Die Regelungen des NABEG	365
a) Allgemeines	365
b) Die Abwägungsentscheidung nach § 5 Abs. 1 Satz 2 NABEG	367
c) Die Planerische Alternativenprüfung	368
d) Die Antragskonferenz	369
e) Weitere Verfahrensschritte	369
3. Das Zulassungsverfahren	371
4. Besitzeinweisung und Enteignungsverfahren	373
5. Projektmanager	376
VII. Gesetz zur Beschleunigung des Energieleitungsausbaus	377
1. Allgemeine Anmerkungen zur Neuregelung	378
2. Voraussetzungen für den Verzicht	379
3. Reichweite des Soll-Verzichts nach § 5a Abs. 1 NABEG	380
VIII. Konkrete Umsetzung am Beispiel eines Vorhabens der Firma Amprion	381
IX. Bewertung	384
G. Das Standortauswahlgesetz	387
I. Vorgeschichte und Allgemeines	387
1. Die Kommission	395
2. Bewertung	396
II. Die partizipatorischen Elemente im StandAG	397
1. Die Information	398
2. Informelle Beteiligung und Evaluation	400
3. Stellungnahmen und Erörterungstermine	403
4. Konferenzen	404
5. Bewertung	408
III. Nationales Begleitgremium	409
IV. Rechtsschutz	412
V. Vergleich mit der Schweiz	413
1. Das Standortauswahlverfahren in der Schweiz	414
2. Die Öffentlichkeitsbeteiligung in der Schweiz	415
3. Die Verfahren im Vergleich hinsichtlich der Befriedungsfunktion	418
4. Zwischenfazit	420

H. Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung durch den Bundestag	420
I. Die Reformvorschläge für das Planungsverfahren	421
II. Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung	422
III. Planungsbeschleunigungsgesetz 2018	424
IV. Planungs- und Genehmigungsbeschleunigungsgesetz 2020	426
V. Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz	426
1. Inhalt des Gesetzes	427
2. Bewertung und Kritik im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens	430
3. Geäußerte Kritik am Maßnahmengesetz	433
a) Fehlende Beschleunigungswirkung	433
b) Mangelnder Rechtsschutz	434
VI. Höchststrichterliche Anforderungen an die Infrastrukturmaßnahmengesetzgebung	437
1. Verfassungsrechtliche Vorgaben	437
a) Südumfahrung Stendal	437
b) Garzweiler	440
c) Das Standortauswahlgesetz	442
2. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen das MgvG	444
3. Unionsrechtliche Bedenken gegen das MgvG	450
4. Der EuGH zu Maßnahmengesetzen	456
5. Kritik und Bewertung	459
I. Gewichtungsvorrang bei Beschleunigungsmaßnahmen im Rahmen des Osterpaktes	465
I. Allgemeines	465
II. Änderungen im EEG und Auswirkungen	467
III. Standardisierung artenschutzrechtlicher Prüfungen	468
IV. Die Änderungen durch das WindBG	472
V. Der geplante neue § 6 WindBG	474
VI. Änderungen in der VwGO	474
VII. Die Beschleunigung im LNGG	476
J. Bewertung	478
KAPITEL 5: BÜRGERBETEILIGUNG IM HISTORISCHEN UND GEOGRAFISCHEN KONTEXT	481
A. Vorbemerkungen	483
B. Direktdemokratie und Volksgesetzgebung	484



C. Weimar	487
I. Die plebiszitären Elemente in der WRV und ihre Bedeutung	489
II. Lehren aus den Weimarer Erfahrungen	494
D. Die Schweiz – Vorbild einer gelungenen direkten Demokratie?	496
I. Die direktdemokratischen Instrumente der Schweiz	502
1. Fakultatives Referendum als „Bremse“	502
2. Volksinitiative als „Gaspedal“	503
II. Minderheiten und Schutz ihrer Rechte	506
III. Minarettverbot	507
a) Das Verfahren	509
b) Folgen in der Schweiz	512
2. Ausschaffungsinitiative	514
3. Masseneinwanderungsinitiative	522
a) Die Ausgangslage	522
b) Die Initiative und ihre Ergebnisse	525
c) Bewertung	528
IV. Die Selbstbestimmungsinitiative	529
1. Die Regelungen der Selbstbestimmungsinitiative	530
2. Haltung des Bundesrates und weiteres Vorgehen	532
V. Bewertungen	533
1. Das Volk hat nicht immer Recht	533
2. Gefahr der Bedrohung von Minderheiten	536
E. Direktdemokratische Elemente in Landesverfassungen	539
I. Allgemeines	540
II. Die Abstimmung über „Stuttgart 21“ und Änderungen im Verfassungsrecht in Baden-Württemberg	543
1. Der Weg zur Volksabstimmung über „Stuttgart 21“	545
2. Verfassungsrechtliche Bedenken	546
3. Die Abstimmung	549
4. Folgen für die Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg aus S 21	551
5. Bewertung	552
III. Das Volksbegehren gegen die kooperative Schule	554
1. Die Regelungen zum Volksbegehren in Nordrhein-Westfalen	558

2. Das Verfahren des Volksbegehrens gegen die kooperative Schule	560
3. Bewertung des Volksbegehrens	560
IV. Die Hamburger Schulreform	563
1. Widerstand bildet sich	563
2. Regelungen in Hamburg zu plebiszitären Elementen.	564
3. Der Gang des Verfahrens	566
4. Bewertung	567
V. Die Waldschlösschenbrücke	570
1. Vorbemerkung	570
2. Die Regelungen der sächsischen Gemeindeordnung	572
3. Die Abstimmung über die Waldschlösschenbrücke	574
4. Bürgerbegehren: „Welterbe erhalten durch Elbtunnel am Waldschlösschen“	577
a) Vorbemerkung	577
b) Der Tunnel als Lösung?	583
c) Das zweite Bürgerbegehren	585
d) Der Planfeststellungsbeschluss für den Neubau der „Waldschlösschenbrücke“	587
5. Bewertung	589
VI. Bewertung plebiszitärer Elemente auf Landes- und Kommunalebene	591
F. Die europäische Bürgerinitiative	592
I. Vorbemerkung	592
II. Der Inhalt der Europäischen Bürgerinitiative	595
1. Art. 11 Abs. 4 EUV	597
2. Art. 24 Abs. 1 AEUV	598
3. Die Verordnung (EU) 2019/788	599
4. Politische Wirkungen durch die neue EBI-Verordnung	601
5. Nationale Rechtsetzung	605
III. Gründe der Einführung der Bürgerinitiative	606
IV. Bedeutung und Wirkung der Bürgerinitiative	607
V. Bewertung	610
G. Gesamtbewertung	613

KAPITEL 6: BISHER DISKUTIERTE LÖSUNGSANSÄTZE ZUR EINDÄMMUNG VON PROTEST UND FÜR MEHR BETEILIGUNG	615
A. Änderungen des Grundgesetzes: Möglichkeiten der Einführung plebiszitärer Elemente auf Bundesebene	615
I. Stand der Diskussion	615
1. Die Diskussion im Parlamentarischen Rat	618
2. Der Südweststaat	624
3. Die Wiedervereinigung	627
II. Die Zentralnorm des Grundgesetzes: Art. 20 Abs. 2 GG	633
III. Volksabstimmungen ohne Änderungen des Grundgesetzes	633
IV. Möglichkeiten der Einführung von plebiszitären Elementen	634
1. Der demokratische Bundesstaat	634
a) Prinzip der Freiheit	637
b) Prinzip der demokratischen Gleichheit	638
c) Grundsatz der Verantwortung	640
2. Das soziale Staatsziel	640
3. Republikprinzip und Gebot der Gemeinwohlorientierung	641
4. Zwischenbewertung	644
V. Direktdemokratische Elemente und Föderalismus	646
1. Bisherige Gesetzes-, Verfassungs- und Kommissionsentwürfe zur Einführung direktdemokratischer Elemente ins Grundgesetz	647
a) Die Enquete-Kommission 1974	647
b) Gesetzesentwurf 1978	648
c) Der Hofgeismarer Entwurf von 1991	649
d) SPD-Entwurf 1991	649
e) Verfassungsentwurf des „Kuratoriums für einen demokratisch verfaßten [sic!] Bund deutscher Länder“	650
f) Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat (GVK) 1991	650
g) Gesetzesentwurf von PDS/Linke Liste 1994/97	654
h) Gesetzesentwürfe von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 1994/98	655

i) Gesetzentwurf von SPD/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 2002	655
j) Gesetzentwurf der FDP 2004	658
k) Weitere Gesetzentwürfe von FDP (2006), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (2006), Die Linke (2006/2017) und AfD (2019)	658
2. Die Länderbeteiligung	659
3. Die Extremauffassungen	660
4. Grundsätzliche Einbindung des Bundesrates	660
5. Föderalquoren	661
6. Unvereinbarkeit des doppelten Länderquorums mit Art. 79 Abs. 3 GG	663
VI. Zwischenbewertung	665
VII. Einführung direktdemokratischer Elemente?	665
VIII. Bewertung	667
B. Änderungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes	668
I. Frühe Reformansätze aus der Wissenschaft	668
II. 49. Staatswissenschaftliche Fortbildungstagung 1981	668
III. 10. Verwaltungswissenschaftliche Arbeitstagung 1983 in Speyer	672
IV. Forschungsseminar „Reform des Verwaltungsverfahrensgesetzes“	676
1. Frage der Vereinheitlichung des Verwaltungsverfahrens	676
2. Bedeutung des Zeitfaktors	678
C. Frühe Reformansätze in der Praxis	683
D. Reformvorschläge im Zusammenhang mit „Stuttgart 21“	685
I. Änderungen des Verfassungsrechts	686
1. Vorschlag <i>Ziekow</i>	687
2. Vorschlag <i>Prantl</i>	688
3. Vorschlag <i>Grimm</i>	689
4. Der Bürgerrat – neues Instrument zur Stärkung der Demokratie?	690
a) Der Weg zum Bürgerrat	691
b) Beispiele für erfolgreiche Beteiligungsverfahren mit Zufallsbürgern	693
(aa) Altersversorgung baden-württembergischer Abgeordneter	693

(bb)Hängebrücke in Rottweil	694
(cc) Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu Gewerbegebiet in Weinheim	695
(dd)Citizen's Assembly in Irland	696
c) Bürgerräte auf Bundesebene	698
d) Bewertung der Bürgerräte	699
II. Regelung von europarechtlichen Vorgaben	702
III. Änderungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes	704
1. Allgemeine Vorschläge	704
a) Änderungen der Fehlerfolgenwirkung im VwVfG	705
b) Zeitpunkt und Inhalt der Öffentlichkeitsbeteiligung	711
c) Verpflichtende Bürgerbeteiligung für Vorhabenträger	712
d) Perpetuiertes Beteiligungsverfahren	714
e) Eigenständige Beteiligungsbehörde	715
f) Sonstige beim Verfahren zu berücksichtigende Aspekte	721
g) Vorschläge hinsichtlich des Erörterungstermins	722
h) Einfügung von Verfahrenstypen ins Verwaltungsverfahrensgesetz	722
i) Präklusion	725
j) Genehmigungsverfahren	726
k) Mediation oder Verhandlungsleitung	729
2. Konkrete Änderungsvorschläge	736
a) Änderung des § 25 Abs. 3 VwVfG	736
b) Änderungen der §§ 45 ff. VwVfG	737
c) Änderung des § 73 VwVfG	739
IV. Unverbindliche Optimierungsvorschläge	742
V. Beschlüsse des Deutschen Juristentages	743
E. Gesamtbewertung der Änderungsvorschläge	744
 KAPITEL 7: VORSCHLÄGE FÜR EINE REVITALISIERUNG DER DEMOKRATIE DURCH TRANSPARENTE VERWALTUNGSVERFAHREN	 747
A. Vorbemerkungen	747
B. Änderungen des Grundgesetzes	749
I. Volksantrag	751

II. Einführung eines Partizipationsbeauftragten auf Bundesebene	753
C. Gesetz zur Förderung der Partizipation	760
I. Allgemeines	760
II. Die Regelungen im Einzelnen	763
D. Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes	770
I. Allgemeines	771
1. Begriff des Verwaltungsverfahrens	773
2. Beratung, Auskunft, frühe Öffentlichkeitsbeteiligung	776
3. Anhörung Beteiligter	777
4. Heilung von Verfahrens- und Formfehlern	778
5. Folgen von Verfahrens- und Formfehlern	779
II. Vorschriften über die Öffentlichkeitsbeteiligung	781
III. Weitere Änderungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes	784
E. Außergesetzliche Vorschläge zur Verbesserung von Verfahren	791
KAPITEL 8: AUSGANGSHYPOTHESEN UND AUSBLICK	793
A. Ausgangshypothesen	793
B. Ausblick	807
Literaturverzeichnis	811