

Andre Gard

Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Regelung zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung nach
§ 25 Abs. 3 VwVfG



Nomos

Studien zum öffentlichen Recht

Herausgegeben von

Prof. Dr. Christoph Enders, Universität Leipzig

Prof. Dr. Jörg Ennuschat, Ruhr-Universität Bochum

Prof. Dr. Armin Hatje, Universität Hamburg

Prof. Dr. Thorsten Kingreen, Universität Regensburg

Prof. Dr. Katharina von Schlieffen, FernUniversität Hagen

Band 22

Andre Gard

Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Regelung zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung nach
§ 25 Abs. 3 VwVfG



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Saarbrücken, Universität des Saarlandes, Diss., 2017

ISBN 978-3-8487-4660-6 (Print)

ISBN 978-3-8452-8887-1 (ePDF)

1. Auflage 2018

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Meiner Familie

Danksagung

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester des Jahres 2017 als Dissertation der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität des Saarlandes vorgelegt. Gesetzesänderungen sowie Änderungen in der Rechtsprechung fanden bis September des Jahres 2017 Berücksichtigung. Die Arbeit entstand während meiner Tätigkeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, *Prof. Dr. Annette Guckelberger*, welche die Arbeit von Beginn an bis zur Veröffentlichung begleitete. Hierfür sowie für ihren besonderen Einsatz möchte ich ihr herzlich danken. *Herrn Prof. Dr. Michael Elicker* danke ich besonders für die Erstellung des Zweitgutachtens. Den Herausgebern *Prof. Dr. Christoph Enders*, *Prof. Dr. Jörg Ennuschat*, *Prof. Dr. Armin Hatje*, *Prof. Dr. Thorsten Kingreen* und *Prof. Dr. Katharina von Schlieffen* danke ich sehr für die Aufnahme in die Schriftenreihe „Studien zum öffentlichen Recht“. Darüber hinaus danke ich dem Bundesministerium des Innern, welches sich an den Druckkosten dieser Arbeit beteiligte.

Herrn *Philipp Singler* sowie meinen weiteren geschätzten Mitarbeitern des Lehrstuhls *Prof. Dr. Annette Guckelberger* danke ich für ihre wertvollen Denkanstöße.

Mein besonderer Dank gilt meiner Frau Nicole, die mir insbesondere in der Schlussphase der Manuskripterstellung viel Halt gab und mich aufopfernd unterstützte. Ebenso möchte ich meiner Familie für ihren Zuspruch und Ansporn danken. Ohne diese Unterstützung wäre die vorliegende Arbeit nicht möglich gewesen.

Mannheim, Februar 2018

Andre Gard

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	19
A. Einführung	21
I. Einleitung	21
II. Zielsetzung und Aufbau dieser Arbeit	23
B. Die Entstehung des § 25 Abs. 3 VwVfG	25
I. Reformbemühungen im Bereich der Infrastruktur	25
1. Die Beschleunigungsgesetzgebung	25
a) Das Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz als Teil der Beschleunigungsgesetzgebung	25
b) Die Auswirkungen der Beschleunigungsgesetzgebung auf das Zulassungsverfahren	27
2. Das Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz	29
a) Das Ausdünnen des Planfeststellungsverfahrens	29
b) Die Fortsetzung der Rechtszersplitterung	30
II. Protest der Bürger	32
III. Die Nachwirkungen	34
IV. Das Planungsvereinheitlichungsgesetz	37
1. Der Referentenentwurf 2010	37
2. Die Kritik am Gesetzentwurf	39
3. Die rechtswissenschaftliche Diskussion um die Erweiterung der Möglichkeiten zur Öffentlichkeitsbeteiligung	40
a) Die Analyse der Probleme	40
b) Lösungsvorschläge	41
4. Umdenken bei dem Gesetzgeber	44
V. Das Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung	46
VI. Das Gesetzgebungsverfahren	49

C.	Die Regelung im Einzelnen	52
I.	Die Weite des Anwendungsbereichs des § 25 Abs. 3 VwVfG	52
1.	Der Einsatz unbestimmter Rechtsbegriffe	52
2.	Der Regelungskontext des § 25 Abs. 3 VwVfG	53
II.	Vorliegen eines Vorhabens	55
1.	Der Begriff „Vorhaben“	55
a)	Wortlaut	56
b)	Systematik	59
c)	Gesetzesmaterialien	60
2.	Die Reichweite des Begriffs „Vorhaben“	60
a)	Baugenehmigungspflichtige Vorhaben	60
b)	Ortsbezogenheit der Genehmigungspflicht	62
III.	Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten	64
1.	Belange einer größeren Zahl von Dritten	64
a)	Belange	66
aa)	Der Begriff „Belange“ in allgemeiner Verwendung	66
bb)	Der Begriff „Belange“ im Regelungsregime des Planungsrechts	67
aaa)	Das Gebot planerischer Abwägung	68
α)	Verfassungsrechtliche Herleitung	68
β)	Die Wirkung der planungsrechtlichen Entscheidung	71
αα)	Materiellrechtliche Wirkung der Entscheidung auf der Raumordnungsebene	72
ββ)	Materiellrechtliche Wirkung der Entscheidung auf der Bauleitplanungsebene	72
γγ)	Materiellrechtliche Wirkung des Planfeststellungsbeschlusses/der Plangenehmigung	74
γ)	Folgen für das Verständnis des Begriffs „Belange“	74
bbb)	Grundrechtsschutz durch Verfahren	76
α)	Verfassungsrechtliche Herleitung	76

β)	Grundrechtsschutz und Öffentlichkeitsbeteiligung	78
ccc)	Folgen für die Auslegung des § 25 Abs. 3 VwVfG	80
ddd)	Die Auslegung des § 25 Abs. 3 VwVfG unter Bezugnahme auf die Begriffe des Planungsrechts	80
α)	Systematische Erwägungen	81
β)	Historische und teleologische Erwägungen	81
eee)	Der Begriff „Belange“ im Planfeststellungsrecht	83
cc)	Erweiterung des Begriffs „Belange“	86
aaa)	Strukturelle Gesichtspunkte	87
bbb)	Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung als Werkzeug der Vorphase des Genehmigungsverfahrens	89
ccc)	Ergebnis	92
b)	Belange „Dritter“	93
aa)	Kreis der „Dritten“	93
bb)	Nicht „Dritten“ zurechenbare Belange	97
c)	Belange einer „größeren Zahl“ von Dritten	99
2.	Möglichkeit nicht nur unwesentlicher Auswirkungen	102
a)	Auswirkungen	102
aa)	Planfeststellungspflichtigkeit	102
bb)	Raumbedeutsamkeit	104
cc)	Anlagen mit immissionsschutzrechtlicher Genehmigungspflicht	105
dd)	Ergebnis	106
b)	Nicht nur unwesentlich	107
aa)	Gesetzgeberisches Konzept	107
bb)	Die Heranziehung des Begriffs „unwesentliche Beeinträchtigung“	109
aaa)	Unwesentliche Beeinträchtigung i.S.d. § 74 Abs. 6 S. 1 Nr. 1 Alt. 1 VwVfG	110
bbb)	Die Übertragbarkeit der Anwendungsvoraussetzungen aus parallelen Verfahrensregelungen	112

ccc)	Die Orientierung an parallelen Verwaltungsverfahren	112
ddd)	Die Heranziehung der Wertungen des Fachrechts als Indiz	113
cc)	Fälle „unwesentlicher Bedeutung“	114
dd)	Der Begriff „unwesentlich“ im Bauplanungsrecht	116
ee)	Die Heranziehung von Anlagen zu gesetzlichen Vorschriften	118
c)	Die Möglichkeit der Auswirkungen durch ein Vorhaben	120
aa)	Prognoseentscheidung	120
bb)	Die Beurteilung der Auswirkungen auf Belange	121
cc)	Schwer zu beurteilende Gesichtspunkte	123
3.	Verfassungsrechtliche Bedenken: Ausreichende Bestimmtheit	125
a)	Grundlagen und Herleitung	126
b)	Die Anwendung in der Rechtsprechung	127
aa)	Auswirkungen der Regelung	129
bb)	Die Möglichkeit einer spezifischen Regelung	131
cc)	Die Möglichkeit der Ermittlung des Regelungsgehalts durch Auslegung	133
c)	Ergebnis	136
IV.	Die Hinwirkenspflicht	136
1.	Die Hinwirkenspflicht als das vom Gesetzgeber gewählte Mittel	137
2.	Verfassungsrechtliche Bedenken: Grundrechte	139
a)	Schutzbereich	140
aa)	Eigentumsgarantie, Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG	140
bb)	Berufsfreiheit, Art. 12 Abs. 1 GG	141
cc)	Allgemeine Handlungsfreiheit	141
dd)	Persönlicher Schutzbereich	142
b)	Eingriff	144
aa)	Die Auferlegung der Durchführung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung	144
aaa)	Eigentumsgarantie, Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG	144
bbb)	Berufsfreiheit, Art. 12 Abs. 1 GG	146
ccc)	Allgemeine Handlungsfreiheit	148

bb)	Die Einflussnahme auf die Planung	149
aaa)	Recht auf völlige Freiheit von inhaltlichen Einflüssen	149
bbb)	Herstellen von Mitsprache	152
ccc)	Die „Überzeugung“ des Vorhabenträgers	153
ddd)	Die Einreichung der Unterlagen vor Verfahrensbeginn	154
c)	Rechtfertigung	155
aa)	Schranken	155
bb)	Verhältnismäßigkeit	157
aaa)	Legitimer Zweck	157
α)	Die Schaffung von Akzeptanz als Zweck	157
β)	Legitimität des Zwecks Akzeptanz	159
bbb)	Geeignetheit	161
α)	Förderung der Kommunikation	162
αα)	Der Erörterungstermin als transparenzförderndes Verfahrenselement	163
ββ)	Formalität als einen Austausch hindernden Faktor	164
γγ)	„Mehr“ an Kommunikation	168
δδ)	Flexibilität der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung	170
β)	Befriedung von Konflikten	173
αα)	Die Eskalation des Protests am 30.9.2010	174
ββ)	Raum für eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung?	176
γγ)	Begrenztheit der Fähigkeit, Konflikte zu befrieden	178
ccc)	Erforderlichkeit	179
ddd)	Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne	182
α)	Der Aufwand zur Durchführung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung	182
β)	Die verbleibende Gestaltungsfreiheit	184
γ)	Fehlendes Verwaltungsverfahren	184
δ)	Akzeptanz und ihr Nutzen für den Vorhabenträger	188

ε)	Verursachender Beitrag des Vorhabenträgers	190
ζ)	Ergebnis	192
3.	Möglichkeiten zur Regelung einer verpflichtenden frühen Öffentlichkeitsbeteiligung	192
a)	Leitung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung	192
aa)	Unter behördlicher Leitung	192
bb)	Unter Leitung des Vorhabenträgers	193
cc)	Möglicher Verstoß gegen das Gebot der Rollenklarheit	195
b)	Regelungskonzept	198
aa)	Der Ansatz des § 2 UVwG BW	198
bb)	Aufnahme der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung in die Antragsunterlagen	200
cc)	Regelungsstandort	202
dd)	Ergebnis und Ausblick	203
4.	Verfassungsrechtliche Bedenken: Ausreichende Bestimmtheit	204
a)	Bestimmtheitsmaßstab	204
b)	Auslegungsfähigkeit	205
V.	Das Hinwirken und der Zeitpunkt der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung	207
1.	Das behördliche Tätigwerden	207
a)	Die Zuständigkeit der Behörde	207
b)	Die Kenntnis eines Vorhabens i.S.d. § 25 Abs. 3 S. 1 VwVfG	207
c)	Die Wahrnehmung der Hinwirkenspflicht	209
aa)	Erwägungen den Wortlaut betreffend	209
bb)	Gesetzsystematische Erwägungen	211
cc)	Die Umsetzung des Hinwirkens	212
aaa)	Überzeugungsarbeit	212
bbb)	Art und Weise der Durchführung	213
2.	Die „frühzeitige“ Durchführung	216
a)	Die Wahl des Zeitpunkts	216
b)	Vor Antragstellung	217
c)	Nach Antragstellung	219

VI. Die Teilnehmer und die Durchführung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung	221
1. Teilnehmer	221
a) Der Vorhabenträger	221
b) Die Behörde	221
c) Die betroffene Öffentlichkeit	223
aa) Die betroffene Öffentlichkeit i.S.d. § 25 Abs. 3 S. 1 VwVfG	223
bb) Die betroffene Öffentlichkeit nach § 25 Abs. 3 S. 3 VwVfG	224
cc) Die Bestimmung der betroffenen Öffentlichkeit durch den Vorhabenträger	226
aaa) Beschränkung der zu beteiligenden Öffentlichkeit	226
bbb) Fehlende Durchsetzungsmöglichkeit	227
2. Die Durchführung	229
a) Die Vorbereitung	230
b) Die Unterrichtung	232
c) Gelegenheit zur Äußerung	234
d) Gelegenheit zur Erörterung	236
3. Die Mitteilung der Ergebnisse	237
a) Die Mitteilung gegenüber der Behörde	238
b) Die Mitteilung gegenüber der betroffenen Öffentlichkeit	240
VII. Rechtsschutz	242
1. Obliegenheitswidriges Verhalten des Vorhabenträgers	242
2. Pflichtwidriges Verhalten der Behörde	242
a) Qualifikation des rechtswidrigen Verhaltens	242
b) Zulässigkeitsfragen	244
aa) Anwendung des § 44 a VwGO	244
bb) Allgemeine Sachurteilsvoraussetzung: Klagebefugnis, § 42 Abs. 2 VwGO	247
cc) Klagebefugnis bei der Geltendmachung von Verfahrensfehlern	249
aaa) Grundlagen	249
bbb) Vorliegen eines absoluten Verfahrensfehlers	252
ccc) Vorliegen eines relativen Verfahrensfehlers	252

dd) Aktuelle Entwicklungen im Bereich der Schutznormtheorie	254
c) Begründetheitsfragen	256
d) Staatshaftung	258
aa) Unterlassen des Hinwirkens	258
aaa) Verletzung einer Amtspflicht	258
bbb) Amtspflicht besteht gegenüber einem Dritten	260
ccc) Kausalität	261
bb) Hinwirken trotz fehlender Voraussetzungen des § 25 Abs. 3 S. 1 VwVfG	262
aaa) Verletzung einer Amtspflicht im Vor- Verwaltungsverfahren	262
bbb) Pflicht zur ordnungsgemäßen Auskunftserteilung	263
cc) Behörde vermittelt, eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung sei zwingend durchzuführen	265
aaa) Verletzung einer Amtspflicht	265
bbb) Amtspflicht besteht gegenüber einem Dritten	266
α) Schaffen einer Verlässlichkeitsgrundlage	266
β) Einbeziehung subjektiver Kenntnisse	268
ccc) Kausalität	269
ddd) Schaden	270
eee) Verschulden	271
VIII. Ausschluss der Hinwirkenspflicht	271
1. Der Regelungsgehalt des § 25 Abs. 3 S. 5 VwVfG	273
a) Öffentlichkeitsbeteiligung nach Rechtsvorschriften	273
b) Verpflichtende Durchführung	274
c) Vermeiden von Doppelungen	275
aa) Vorhabenbezogene Beteiligung	276
bb) Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit	277
cc) Gleichheit der Verfahrensgestaltung	278

2. Potenzielle der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung	
vorgelagerte Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren	279
a) Öffentlichkeitsbeteiligung auf der Planungsebene	279
aa) Öffentlichkeitsbeteiligung im Raumordnungsverfahren	279
bb) Öffentlichkeitsbeteiligung im Bauleitplanverfahren	281
cc) Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bewirtschaftungs- und Maßnahmeplänen	285
b) Öffentlichkeitsbeteiligung nach dem UVPG	287
aa) Öffentlichkeitsbeteiligung nach Rechtsvorschriften	288
bb) Vorhabenbezogene Beteiligung	289
cc) Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit	289
dd) Indirekte Auswirkungen auf die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung	291
c) Öffentlichkeitsbeteiligung nach dem Standortauswahlgesetz (StandAG)	293
aa) Regelungskonzept	293
bb) Öffentlichkeitsbeteiligung nach Rechtsvorschriften	296
cc) Vorhabenbezogene Beteiligung	297
dd) Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit	297
ee) Gleichheit der Verfahrensgestaltung	298
d) Öffentlichkeitsbeteiligung nach dem NABEG	299
aa) Grundlagen	299
bb) Antragskonferenz §§ 7, 20 NABEG	303
cc) Öffentlichkeitsbeteiligung, §§ 9, 10 NABEG	306
aaa) Vorhabenbezogene Beteiligung	306
bbb) Die Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit	307
dd) Erörterungstermin, § 10 NABEG	309
e) Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 2 UVwG	310
IX. Unberührtheitsklausel	312
Zusammenfassung in Thesen	314
Literaturverzeichnis	325

Abkürzungsverzeichnis

Bezüglich der Abkürzungen wird auf Kirchner, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 8. Auflage 2015, verwiesen. Weitere Abkürzungen sind Folgende:

ABl EG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
ABl EU	Amtsblatt der Europäischen Union
a.F.	Alte Fassung
BLJ	Bucerius Law Journal
BMI	Bundesministerium des Innern
bspw.	beispielsweise
ders.	derselbe
dies.	dieselbe
DJT	Deutscher Juristentag
GenBeschlG	Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz
ggf.	gegebenenfalls
grds.	grundsätzlich
HdB	Handbuch
Hrsg.	Herausgeber
InfrPBG	Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz
insb.	insbesondere
LT	Landtag
m.w.N.	mit weiteren Nennungen
n.F.	neue Fassung
PIVereinfG	Planungsvereinfachungsgesetz
PIVereinHG	Gesetz zur (Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und) Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren
VerkPBG	Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz

A. Einführung

I. Einleitung

„Ich sage: eine moderne, eine lebendige und starke Demokratie lebt vom Einspruch und von der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger.“¹

Egal ob es um den Bau eines Bahnhofs,² die Landebahn eines Flughafens,³ einer Straßenbrücke⁴ oder eines Opernhauses⁵ geht, Großprojekte ziehen oft ein besonders hohes Maß an Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf sich. Sicherlich war diese in der Vergangenheit niemals ausschließlich von freudiger Erwartung geprägt. Dass sie sich allerdings auch umwandeln und zu einem Protest, gar einer großen Protestbewegung mit enormer Schlagkraft werden kann, ist, wie die Ereignisse der letzten Jahre zeigten, von vielen unterschätzt worden. So stieß die Absicht zur Durchführung des Großprojektes in einigen Fällen auf den geballten Widerstand der protestierenden Bevölkerung. Die Wucht, welche dabei entstand, erschrak neben den Projektträgern auch Projektbetroffene und die breite Öffentlichkeit.⁶ Hinzu kam, dass sich der Protest vor allem bei Projekten entfachte, die einen engen Bezug zur Infrastruktur mit teils überregionaler Bedeutung aufwiesen. Der Gesetzgeber erkannte, dass dieses im Verhältnis Staat

1 *Winfried Kretschmann* in seiner Regierungserklärung als Ministerpräsident des Landes Baden-Württemberg, LT BW-Plenarprotokoll 15/4 v. 25.5.2011, S. 29.

2 *Raidt*, Stuttgarter-Zeitung v. 18.4.2010, <http://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.geplanter-kahlschlag-im-schlossgarten-der-widerstand-waechst.b689abdd-3fd2-49b0-9603-093c123770fd.html>, zuletzt geprüft am 5.2.2018.

3 *Rippegather*, Frankfurter Rundschau v. 24.1.2009, <http://www.fr-online.de/spezials/frankfurter-flughafenausbau-waldpartie-mit-uniformierten,1472874,2851862.html>, zuletzt geprüft am 5.2.2018.

4 *Finger*, Die Zeit v. 24.2.2005, http://www.zeit.de/2005/09/Dresdner_Zank, zuletzt geprüft am 5.2.2018.

5 *Twickel*, Der Spiegel v. 28.5.2010, <http://www.spiegel.de/kultur/gesellschaft/richtfest-der-elbphilharmonie-gegen-wind-und-wirklichkeit-a-697396.html>, zuletzt geprüft am 5.2.2018.

6 *Wulfhorst*, DÖV 2011, S. 581 spricht von einer „schockartigen“ Wirkung der Auseinandersetzungen um Stuttgart 21 in Politik, Wirtschaft und Verwaltung.

– Bürger angesiedelte Problem um sich griff und auch ernsthafte wirtschaftliche Auswirkungen haben konnte.⁷ Es musste gehandelt werden.

Und es wurde gehandelt. Mit der Neueinführung des § 25 Abs. 3 VwVfG⁸ am 7.6.2013 durch das PIVereinHG⁹ schuf der Gesetzgeber ein neues Instrument, die „frühe Öffentlichkeitsbeteiligung“, zur Förderung der Akzeptanz der Genehmigungsentscheidungen bei (Groß-)Vorhaben für das Verwaltungsverfahren. Die Schaffung dieses Instrumentes stand aufgrund der vorangegangenen öffentlichen Debatte um Mitsprache der Bürger bei Großprojekten wie kaum eine andere Neuregelung verwaltungsrechtlicher Normen unter Beobachtung der Fachwelt, versprach sie sich von ihr stellenweise eine „Epochenwende“¹⁰ oder sogar den „Beginn einer neuen Verwaltungskultur“.¹¹ Auch wenn die Einführung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung in der Fachwelt in seiner Effektivität darin, einerseits dem zunehmenden Interesse der Bürger an frühzeitiger Beteiligung und Mitsprache und andererseits der schnelleren Verwirklichung von Großvorhaben Rechnung zu tragen,¹² durchaus auf Kritik stieß,¹³ hat sie zumindest eines gezeigt: Das Thema „Mitsprache“ der Bürger bei Verwaltungsentscheidungen, die sie in ihren Interessen berühren, war beim Gesetzgeber endgültig angekommen.

Nunmehr scheinen sich die Wogen in der Diskussion um die Stärkung der Beteiligungsrechte der von Großvorhaben betroffenen Öffentlichkeit geglättet zu haben. Zwar finden bis zum Tage des Verfassens dieser Zeilen weiterhin Montagsdemonstrationen rund um die umstrittensten Großvor-

7 Das Land Baden-Württemberg begründete seinen Vorschlag zur Einführung einer vorgelagerten Öffentlichkeitsbeteiligung bei Großvorhaben u.a. damit, dass dies der Sicherung des Wirtschaftsstandorts Deutschland dienen sollte, BR-Drucks. 135/11, S. 1.

8 Verwaltungsverfahrensgesetz v. 25.5.1976, BGBl. I 1976 S. 1253.

9 Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren v. 31.5.2013, BGBl. I 2013 S. 1388.

10 *Franzius*, GewArch 2012, S. 225; s. auch *Schmitz/Prell*, NVwZ 2013, S. 745.

11 *Ziekow*, NVwZ 2013, S. 754.

12 Gesetzentwurf der BReg v. 30.3.2012, BR-Drucks. 171/12, S. 2.

13 Vgl. *Appel*, NVwZ 2012, S. 1361, 1366; *Bertrams*, NWVBl. 2012, S. 289, 293; *Dolde*, NVwZ 2013, S. 769, 773; *Engel/Pfau*, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, § 25 Rn. 66; *Renn/Köck/Schweizer u.a.*, ZUR 2014, S. 281, 286; *Schönenbroicher*, VBIBW 2012, S. 445, 447; *Schröer/Kullick*, NZBau 2012, S. 490; *Seibert-Fohr*, VerwArch 2013, S. 311, 322 ff.

haben statt.¹⁴ Jedoch sind die Proteste um jene Großvorhaben zu weiten Teilen aus der öffentlichen Wahrnehmung verschwunden. Wo einst ein starkes Verlangen nach Reformen im Bereich der Öffentlichkeitsbeteiligung war, gibt es nun eine Regelung zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung. Nachdem diese nach einem lang andauernden Gesetzgebungsverfahren im Bundesrecht geregelt wurde, ist sie nunmehr auch in das Landesrecht implementiert. Die Beendigung der Kontroverse rund um die Öffentlichkeitsbeteiligung bei Großvorhaben erlaubt nun einen unverfälschten Blick auf die Verhältnisse und ermöglicht so eine Analyse der neu eingeführten frühen Öffentlichkeitsbeteiligung. War die Einführung des § 25 Abs. 3 VwVfG unter rechtlichen Gesichtspunkten ein sachgerechtes Mittel, um die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Durchführung von (Groß-)Vorhaben zu verbessern?

II. Zielsetzung und Aufbau dieser Arbeit

Diese Arbeit stellt eine Evaluation zur Implementierung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 25 Abs. 3 VwVfG unter rechtlichen Gesichtspunkten dar. Untersucht werden soll, wie sich die Einführung dieser Norm auch mit Blick auf die ihrer Einführung vorausgegangenen Debatte in das bestehende System des Planungsrechts einfügt.

So ist es zunächst notwendig, die Entstehung des § 25 Abs. 3 VwVfG genauer zu beleuchten, handelt es sich hierbei um eine Vorschrift, die sehr deutlich von ihrem zeitlichen Kontext geprägt ist. Anschließend soll auf die Ausgestaltung der Norm selbst eingegangen werden, wobei zu den oben angerissenen Fragestellungen Stellung bezogen wird. Zuerst ist der Anwendungsbereich des § 25 Abs. 3 VwVfG zu erläutern. Bereits an dieser Stelle sind einige gesetzgeberische Neuerungen zu verzeichnen. Insbesondere wegen der Verwendung einiger unbestimmter Rechtsbegriffe wird erörtert, wie der Anwendungsbereich des § 25 Abs. 3 VwVfG abzugrenzen ist und welche verfassungsrechtlichen Bedenken sich hieraus ergeben könnten.

14 S. zu den aktuellen Terminen in Bezug auf das Bahnhofprojekt Stuttgart 21 die Internetpräsenz der „Parkschützer.de“ unter: <http://www.parkschuetzer.de/termine/kalender> sowie der Gruppe „Bei Abriss Aufstand“ unter: <http://www.bei-abriss-aufstand.de/termine/>, zuletzt geprüft am 5.2.2018.

A. Einführung

Anschließend wird die Rechtsfolgenseite des § 25 Abs. 3 S. 1 VwVfG einer vertieften Betrachtung zugeführt. Zu Beginn dieser Untersuchung liegt deren Fokus auf der vom Gesetzgeber bewusst getroffenen Entscheidung, statt einer Verpflichtung des Vorhabenträgers zur Durchführung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung eine behördliche „Hinwirkenspflicht“¹⁵ zu normieren, einschließlich den verfassungsrechtlichen Erwägungen, die zu dieser Entscheidung führten. Der Gesetzgeber fürchtete neben einem nicht gerechtfertigten Grundrechtseingriff angesichts des Anwendungsbereichs der Norm einen Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot, würde er über die Normierung eines solchen Mittels hinausgehen. Sodann wird erörtert, wie der Gesetzgeber eine entsprechende Verpflichtung des Vorhabenträgers einer Regelung zuführen könnte.

Danach wird der Bogen zurück zur Rechtsfolgenseite der bestehenden Regelung des § 25 Abs. 3 VwVfG geschlagen. Behandelt wird, in welcher Art und Weise jener „Hinwirkenspflicht“ nachgekommen werden kann, um eine möglichst effektive Öffentlichkeitsbeteiligung zu gewährleisten. Es folgen Ausführungen zur Gestaltung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung selbst. Diese behandeln deren Teilnehmer, ihre Vorbereitung und Durchführung und den Umgang mit ihren Ergebnissen.

Schließlich soll betrachtet werden, wie Verstöße gegen § 25 Abs. 3 VwVfG zu behandeln sind. Insbesondere befasst sich jener Teil mit den Rechtsschutzmöglichkeiten gegen solche Verstöße. Nach der Behandlung des Themas Rechtsschutz ist das Augenmerk auf die Ausschlussklausel nach § 25 Abs. 3 S. 5 VwVfG zu legen. In den Ausführungen hierzu wird ein Vergleich zu bereits bestehenden Öffentlichkeitsbeteiligungsvorschriften, die vor Antragstellung zum Zulassungsverfahren für ein (Groß-)Vorhaben ansetzen, gezogen. Zuletzt wird auf die Unberührtheitsklausel des § 25 Abs. 3 S. 6 VwVfG eingegangen.

15 Begriff nach *Hertel/Munding*, NJW 2013, S. 2150, 2151.

B. Die Entstehung des § 25 Abs. 3 VwVfG

I. Reformbemühungen im Bereich der Infrastruktur

1. Die Beschleunigungsgesetzgebung

a) Das Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz als Teil der Beschleunigungsgesetzgebung

Am Anfang stand der politische Wille. Zu Beginn der 2000er Jahre fasste die Bundesregierung den Entschluss, den Wirtschaftsstandort Deutschland durch eine effizientere Gestaltung des Ausbaus der Infrastruktur zu stärken.¹⁶ Grund dessen war, dass die lange Dauer von Planungsverfahren für Infrastrukturprojekte in Fachkreisen kritisiert wurde.¹⁷ Die Bundesregierung legte daher im Jahre 2005 einen Entwurf für ein Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben (Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz – InfrPBG) vor.¹⁸ In dessen Begründung wurden zwei Ziele formuliert: Erstens sollte die Rolle Deutschlands als bevorzugter Standort für Logistikdienstleister, Industrie und Mittelstand sowie eines Transitlandes gestärkt werden.¹⁹ Zweitens wurde das Ziel verfolgt, die verbraucher- und umweltfreundliche Versorgung der Allgemeinheit mit Strom und Gas für die Zukunft sicherzustellen.²⁰ Um dies zu erreichen, sollten Maßnahmen zur Vereinfachung und Beschleunigung von Verkehrsinfrastrukturvorhaben ergriffen werden.²¹

16 Vgl. hierzu die Ausführungen der Bundesregierung im Jahreswirtschaftsbericht 2005 – Den Aufschwung stärken – Strukturen verbessern: In dessen Punkt G, Infrastruktur – ein Rahmen für mehr Wachstum, unter Punkt 67, bekannte sich die Bundesregierung zu dem Anliegen, Planungsverfahren beim Bau und Ausbau der Verkehrswege zu beschleunigen, BT-Drucks. 15/4700, S. 66.

17 Die Bundesregierung nahm hierbei ausdrücklichen Bezug auf die Initiative „Luftverkehr für Deutschland“, s. dazu Gesetzentwurf der BReg v. 4.11.2005, BT-Drucks. 16/54, S. 2.

18 BT-Drucks. 16/54.

19 BT-Drucks. 16/54, S. 1.

20 BT-Drucks. 16/54, S. 1.

21 BT-Drucks. 16/54, S. 1; *Missling*, in: Danner/Theobald, Energierecht, EnWG Vor §§ 43 ff. Rn. 17; *Stier*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, Rn. 4645.

Dieser Entwurf war jedoch nicht der erste Versuch des Gesetzgebers, die Planungsverfahren zugunsten der Durchführung infrastrukturell relevanter Projekte zu optimieren. Er stellte nur einen geringen und sehr späten Teil der sog. „Beschleunigungsgesetzgebung“ dar. In den 1980er und 1990er Jahren war der Gesetzgeber der Grundüberzeugung, dass Planfeststellungsverfahren in Deutschland zu viel Zeit in Anspruch nahmen.²² Aufgrund dessen erließ er in jener Zeit eine ganze Reihe von Beschleunigungsgesetzen.²³ Wie sehr auch das InfrPBG von dieser Überzeugung geprägt war, zeigte sich nicht zuletzt daran, dass drei jener Beschleunigungsgesetze, das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz (VerkPBG)²⁴, das Planungsvereinfachungsgesetz (PIVereinfG)²⁵ sowie das Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz (GenBeschlG)²⁶ ausdrücklich in der Begründung des Gesetzentwurfs zum InfrPBG erwähnt wurden.²⁷ Aus der Begründung dieser drei Gesetze, die sich wiederum stellenweise aufeinander bezogen,²⁸ lässt sich deutlich herauslesen, dass der Ausbau der

22 *Schönenbroicher*, VBIBW 2012, S. 445; *Schröer/Kullick*, NZBau 2012, S. 490. *Guckelberger*, in: Ziekow (Hrsg.), Beschleunigung Genehmigungsverf., S. 17 weist darauf hin, dass in der Diskussion um die Beschleunigung von Planungs- und Zulassungsverfahren deren Fokus zwar auf der Gesetzgebung der 80er und 90er Jahre lag, jedoch auch schon früher Anstrengungen zur Verkürzung der Dauer von Verwaltungsverfahren unternommen wurden.

23 S. dazu: *Franzius*, GewArch 2012, S. 225, 231; *Guckelberger*, in: Ziekow (Hrsg.), Beschleunigung Genehmigungsverf., S. 17, 18 ff.; *Guckelberger*, DVBl 2014, S. 805, 805; *Kern*, in: FS Blümel, S. 201. Kritik an der Beschleunigungsgesetzgebung wurde oft dahingehend geäußert, sie schmälere den Eigenwert des Verwaltungsverfahrens. Vgl. *Gurlit*, in: Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (Hrsg.), VVDStRL 70, S. 228, 254; *Schmidt-Aßmann*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HdB StaatsR V, § 109 Rn. 44; *Stelkens*, DVBl 2010, S. 1078, 1079 f.

24 Gesetz zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin, BGBl. I 1991 S. 2174. Dieses nimmt jedoch eine Sonderstellung ein, ging es dem Gesetzgeber darum, in den neuen Bundesländern möglichst schnell eine tragfähige Verkehrswegestruktur zu schaffen, BT-Drucks. 12/1092, S. 7.

25 Gesetz zur Vereinfachung der Planungsverfahren für Verkehrswege, BGBl. I 1993 S. 2123.

26 Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren, BGBl. I 1996 S. 1354.

27 BT-Drucks. 16/54, S. 24.

28 BT-Drucks. 13/3995, S. 7; BT-Drucks. 12/4328, S. 17.

Infrastruktur zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland für den Gesetzgeber ein zentrales Anliegen war.²⁹

b) Die Auswirkungen der Beschleunigungsgesetzgebung auf das Zulassungsverfahren

Beschleunigungspotenziale machte man seinerzeit vor allem im Bereich des Zulassungsverfahrens aus. Dieses wird bei infrastrukturelevanten (Groß-)Vorhaben regelmäßig in Form eines Planfeststellungsverfahrens durchgeführt. Letzteres erfährt eine Regelung in allgemeiner Hinsicht in den §§ 72 ff. VwVfG sowie je nach Art des durchzuführenden Vorhabens im Speziellen in den Normen des Fachrechts, wie z.B. dem Bundesbahngesetz (BBahnG) oder dem Luftverkehrsgesetz (LuftVG). Der Gesetzgeber legte bei seinem Vorhaben den Fokus auf die dem Planfeststellungsbeschluss anhaftende „Konzentrationswirkung“.³⁰ In mehreren öffentlich-rechtlichen Zulassungsvorschriften finden sich Normen mit Konzentrationswirkung,³¹ wobei Letztere eine unterschiedliche Reichweite aufweisen kann.³² Die in § 75 Abs. 1 S. 1 HS. 1 VwVfG normierte Konzentrationswirkung ist mit beträchtlicher Reichweite ausgestattet³³ und umfasst die Feststellung der Zulässigkeit des Vorhabens einschließlich der notwendigen Folgemaßnahmen an anderen Anlagen im Hinblick auf alle von ihm berührten öffentlichen Belange.³⁴ Der hiermit ausgestattete Planfeststellungsbeschluss schließt somit andere behördliche Entscheidungen, etwa eine Baugenehmigung oder eine Befreiung von naturschutzrechtlichen Vorschriften, ein.³⁵ So trägt die Konzentrationswirkung des Planfeststel-

29 Vgl. BT-Drucks. 12/1092 S. 7; BT-Drucks. 12/4328, S. 17; BT-Drucks. 13/3995, S. 7. S. auch *Guckelberger*, in: Ziekow (Hrsg.), *Beschleunigung Genehmigungsverfahren*, S. 17, S. 23 ff.

30 BT-Drucks. 12/1092, S. 10 f.; BT-Drucks. 12/4328, S. 19.

31 Eine vertiefte Analyse gibt *Siegel*, der im speziellen § 8 Abs. 2 AtG und § 13 BImSchG als mit Konzentrationswirkung ausgestattete Vorschriften benennt, *Siegel*, *Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund*, S. 124 f.

32 Vgl. *Siegel*, *Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund*, S. 127 ff.

33 Vgl. *Siegel*, *Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund*, S. 124.

34 Hierzu näher *Neumann*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, *VwVfG*, § 75 Rn. 10 ff.

35 *Guckelberger*, in: Ziekow (Hrsg.), 10. Speyerer Planungsrechtstage, S. 205, 221 (m.w.N.); *Siegel*, *Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund*, S. 129 ff. spricht sich dafür aus, dass die Konzentrationswirkung des § 75 Abs. 1 S. 1 VwVfG auch eine wasserwirtschaftsrechtliche Bewilligung bzw. Erlaubnis umfasst.

lungsbeschlusses bereits selbst regelmäßig zu einer Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung bei.³⁶ Würde das Zulassungsverfahren die Möglichkeit bieten, jene Konzentrationswirkung leichter zu erreichen, so hoffte man, würde die Planung von Infrastrukturvorhaben weniger Zeit in Anspruch nehmen.³⁷

„Typische Beschleunigungsmaßnahmen“,³⁸ die der Gesetzgeber in jener Zeit ergriff, waren daher solche, mit denen zeitaufwändige Teile des Planfeststellungsverfahrens, wie die Öffentlichkeitsbeteiligung, schneller abgeschlossen oder gar übersprungen werden konnten.³⁹ Um dies zu erreichen, nahm der Gesetzgeber einige Änderungen insbesondere innerhalb der Regelungen des Fachrechts vor. Hierzu zählt z.B. die Verkürzung von Fristen innerhalb des Anhörungsverfahrens des Planfeststellungsverfahrens, etwa der Frist zur Auslegung des Plans.⁴⁰ Auch wurde die Möglichkeit ausgeweitet, anstelle eines Planfeststellungsbeschlusses im Wege einer Plangenehmigung über die Zulassung eines Vorhabens zu entscheiden.⁴¹ Bei Letzterer findet weder eine Öffentlichkeitsbeteiligung in einem speziellen Anhörungsverfahren noch eine Umweltverträglichkeitsprüfung statt.⁴²

36 *Guckelberger*, in: Ziekow (Hrsg.), 10. Speyerer Planungsrechtstage, S. 205, 221.

37 Vgl. BT-Drucks. 12/1092, S. 7; BT-Drucks. 12/4328, S. 17; BT-Drucks. 13/3995, S. 7.

38 Begriff nach *Guckelberger*, in: Ziekow (Hrsg.), Beschleunigung Genehmigungsverf., S. 17, 47.

39 *Püttner/Guckelberger*, JuS 2001, S. 218, 220 zeigen Letzteres als „geeignete Maßnahme zur Verkürzung der Verfahrensdauer von Planungs- und Genehmigungsverfahren“ auf.

40 § 3 VerkPBG, s. BT-Drucks. 12/1092, S. 9 f.; § 36 d BBahnG (PIVereinfG), s. BT-Drucks. 12/4328, S. 19 f.; § 73 Abs. 2, 3 a VwVfG (GenBeschlG), BT-Drucks. 13/3995, S. 5. S. auch *Püttner/Guckelberger*, JuS 2001, S. 218, 219 f.

41 § 4 Abs. 2 VerkPBG, BT-Drucks. 12/1092, S. 10; § 36 b Abs. 2 BBahnG a.F. (PIVereinfG), BT-Drucks. 12/4328, S. 19; § 74 VI VwVfG (GenBeschlG), BT-Drucks. 13/3995, S. 5. S. auch *Kern*, in: FS Blümel, S. 201, S. 210 ff.

42 *Püttner/Guckelberger*, JuS 2001, S. 218, 220.

2. Das Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz

a) Das Ausdünnen des Planfeststellungsverfahrens

Dieser mit der Beschleunigungsgesetzgebung eingeschlagene Weg wurde mit dem InfrPBG konsequent fortgesetzt.⁴³ Wie bei seinen Vorgängergesetzen wurden einige Regelungen zur Durchführung des Planfeststellungsverfahrens in den einzelnen Fachgesetzen wie dem Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG),⁴⁴ dem Bundesfernstraßengesetz (FStrG),⁴⁵ dem Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG),⁴⁶ dem LuftVG⁴⁷ etc.⁴⁸ modifiziert. Auch inhaltlich blieb der Gesetzgeber bei seiner Linie, die Beteiligungsmöglichkeiten im Planfeststellungsverfahren weiter zu beschneiden.⁴⁹ Bspw. wurde die Plangenehmigung nicht bloß in ihren Rechtswirkungen der Planfeststellung gleichgestellt,⁵⁰ sie konnte nunmehr unter erleichterten Bedingungen ergehen.⁵¹ Eine Einschränkung erfuhren auch die Beteiligungsmöglichkeiten der im Planfeststellungsverfahren Einwendungsberechtigten. So wurden materielle Präklusionsvorschriften eingeführt, nach denen Einwendungen gegen den Plan nach Ablauf der Einwendungsfrist ausgeschlossen sein sollten.⁵² Einen Beitrag zur Entbürokratisierung sollte das Einräumen der Möglichkeit leisten, in bestimmten Fällen auf einen Erörterungstermin zu verzichten.⁵³ Letzterer nimmt im Planfeststellungsverfahren insofern eine Sonderstellung ein, als er die Möglichkeit schafft, in

43 BT-Drucks. 16/54, S. 1.

44 Vgl. § 18 a Nr. 5 S. 3, Nr. 7 AEG (InfrPBG).

45 Vgl. § 17 a Nr. 5 S. 3, Nr. 7 FStrG (InfrPBG).

46 Vgl. § 14 a Nr. 5 S. 2, Nr. 7 WaStrG (InfrPBG).

47 Art. 5 Nr. 5 lit c) InfrPBG.

48 Vgl. BT-Drucks. 16/54 S. 5, 8, 12 und 15.

49 Dies befand auch die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen in ihrem Entschließungsantrag zu dem Gesetzentwurf, Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung v. 25.10.2006, BT-Drucks. 16/3158, S. 33.

50 Vgl. § 18 b Nr. 3 AEG (InfrPBG). Dies sollte insbesondere für die enteignungsrechtliche Vorwirkung gelten, BT-Drucks. 16/54, S. 28. S. hierzu *Otto*, NVwZ 2007, S. 379, 381.

51 Vgl. § 18 b Nr. 2 AEG (InfrPBG).

52 BT-Drucks. 16/54, S. 25.

53 BT-Drucks. 16/54, S. 26.

einen offenen, mehrseitigen Diskurs über die von einem Vorhaben jeweils berührten Interessen einzutreten.⁵⁴

Gleichzeitig jedoch befand die Bundesregierung in ihrem Entwurf, dass „die bisherigen Vorschriften für die Infrastrukturplanung nicht den Anforderungen an eine wirksame und transparente Öffentlichkeitsbeteiligung“ entsprechen würden.⁵⁵ Daher wurde ebenfalls eine Regelung über die Rechtsstellung anerkannter Naturschutzvereine sowie anerkannter und sonstiger Umweltschutzvereinigungen im Anhörungsverfahren zur Planfeststellung getroffen, mit der deren Rechtsstellung derjenigen von privaten Personen angeglichen wurde.⁵⁶ Im Schrifttum wurde die Zweischneidigkeit dieser Maßnahme betont. Jene Gleichstellung schuf zwar die Möglichkeit für die staatlichen Stellen, die Öffentlichkeitsbeteiligung in der Praxis einfacher und leichter durchzuführen.⁵⁷ Allerdings ging hiermit ein Abbau von Privilegien der Vereinigungen einher, bspw. würden diese nicht mehr direkt über ein bestimmtes Vorhaben informiert, sondern müssten die öffentlichen Bekanntmachungen verfolgen.⁵⁸

Es fällt auf, dass diese Maßnahmen, trotz teilweise gegenteiliger Benennung, gezielt den Effekt haben sollten, die Verfahrensbeteiligungsmöglichkeiten der Öffentlichkeit zugunsten der Träger von (Groß-)Vorhaben zu schwächen.⁵⁹ Zu der recht drastischen Maßnahme, den Erörterungstermin fakultativ zu stellen, wurde im Schrifttum Kritik geäußert.⁶⁰

b) Die Fortsetzung der Rechtszersplitterung

Weitere fachliche Kritik rief hervor, dass der Gesetzgeber trotz seiner Absicht, das Planfeststellungsverfahren auch zu vereinfachen,⁶¹ die Modifikation der Regelungen zum Planfeststellungsrecht nicht zentral im

54 Vgl. *Guckelberger*, DÖV 2006, S. 97, 98 f.

55 BT-Drucks. 16/54, S. 24.

56 BT-Drucks. 16/54, S. 24.

57 Vgl. *Guckelberger*, *VerwArch* 103 (2012), S. 31, 48.

58 *Guckelberger*, *VerwArch* 103 (2012), S. 31, 48; *Schmidt*, ZUR 2011, S. 296, 297.

59 *Köck/Salzborn*, ZUR 2012, S. 203, 209.

60 Bereits im Vorfeld des gesetzgeberischen Vorhabens äußerte sich *Guckelberger*, DÖV 2006, S. 97, 104 f. skeptisch zu diesem Vorhaben. Konkret zu dieser gesetzgeberischen Maßnahme kritisch: *Schütz*, VBIBW 2007, S. 441, 444. Eher neutral: *Otto*, NVwZ 2007, S. 379, 380; *Schröder*, NuR 2007, S. 380, 381.

61 BT-Drucks. 16/54, S. 24.