

Bürgerbeteiligung braucht einen förderlichen Rechtsrahmen. Bürgeranträge, Bürgerversammlungen, Bauleitplanungs- und Planfeststellungsverfahren in den deutschen Ländern

Von Peter Patze-Diordiychuk

1 Einleitung

Der Aufsatz beschäftigt sich mit der Frage, welche rechtlichen Rahmenbedingungen es auf der kommunalen Ebene braucht, damit sich kooperative, deliberative Beteiligungsprozesse bestmöglich entfalten können. Dies geschieht exemplarisch anhand von vier Beteiligungsmodellen: Bürgerantrag, Bürgerversammlung,¹ Planfeststellung und Bauleitplanung. Deren Rechtsgrundlagen finden sich insbesondere in den Kommunalverfassungen der Länder, im Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) sowie im Baugesetzbuch (BauGB). Der Beitrag möchte Denkanstöße zur Förderung der Partizipation auf der kommunalen Ebene geben. Gute rechtliche Rahmenbedingungen, die Bürgerbeteiligung ermöglichen und fördern sowie Rechtssicherheit bieten, sind dafür ein wichtiger Baustein. Zunächst wird herausgearbeitet, inwiefern Partizipation ein konstitutives Element der Demokratie ist und welche partizipativen Verfahrenstypen die kommunale Ebene prägen.

2 Partizipation ist ein konstitutives Element der Demokratie

Heute besteht in der Praxis und Wissenschaft Einigkeit darüber, dass die Partizipation ein konstitutives Element der Demokratie bildet. Die Demokratie ist ohne eine aktive Bürgerschaft, in der sich die Menschen von der kommunalen, über die Landes- und Bundes bis zur europäischen Ebene an den politischen Willens- und Entscheidungsbildungsprozessen beteiligen, nicht denkbar. Die Partizipation schließt dabei auch Beteiligungsmöglichkeiten in privaten und öffentlichen Institutionen, wie etwa in Unternehmen, Schulen und Vereinen, ein.

¹ Für die Verfahren Bürgerantrag und Bürgerversammlung werden im Gesetz auch die Begriffe Einwohnerantrag und Einwohnerversammlung genutzt. Unabhängig von der Wortwahl sollten sich beratende Beteiligungsprozesse auf der kommunalen Ebene an alle Einwohner (nicht nur Bürger) richten und deren Teilnahme ermöglichen.

Damit setzen funktionierende Demokratien eine lebendige, politisch engagierte Bürgerschaft voraus. Demokratie und Partizipation sind dabei nicht nur ein Ausdruck mittelbarer Beteiligung – z. B. durch freie und faire Wahlen oder über intermediäre Organisationen wie politische Parteien, Gewerkschaften oder Naturschutzverbände –, sondern sie setzen vielmehr eine unmittelbare Beteiligung der Bürgerschaft bei wichtigen gesellschaftlichen Fragen voraus. Diese Festlegung gilt speziell auf der kommunalen Ebene, wo Entscheidungen vergleichsweise nah am Bürger getroffen werden und sich in der Regel direkt auf das Lebensumfeld der Bevölkerung auswirken.

Ein hohes Maß an Bürgerbeteiligung begünstigt demnach grundsätzlich die Qualität der Demokratie. Allerdings ist es „weder möglich noch überhaupt sinnvoll [...], absolute Mindestniveaus der Partizipation anzugeben, die notwendig für die Demokratie wären (z. B. eine bestimmte Höhe der Wahlbeteiligung). Zentral für die Einschätzung ist allein der Sachverhalt, dass die diversen Partizipationsmöglichkeiten im Prinzip unter freien und fairen Bedingungen gegeben sind. Inwieweit der Bürger diese Möglichkeit (aus welchen Motiven auch immer) realisiert oder auch nicht, ist für eine Basisbestimmung von Demokratie kaum relevant.“²

Mit der partizipatorischen Demokratie eng verbunden ist der Gedanke der Deliberation.³ Im Grundverständnis von Demokratie bereits angelegt, betont er im Sinne eines Diskurses über alle politischen Themen die aktive Mitwirkung der Bürgerschaft. „Als entscheidende Kriterien der Deliberation werden die Qualität der Kommunikation (Transparenz, Öffentlichkeit, Rationalität) und die argumentative Verständigung der Bürger angeführt; deliberative Verfahren erfordern von den Beteiligten beträchtliche Kompetenz und Partizipationsbereitschaft.“⁴

3 Kommunale Beteiligung wird über drei Verfahrenstypen ermöglicht

Für die kommunale Ebene sind drei Typen an Beteiligungsverfahren charakteristisch: delegierende, intervenierende und kooperierende.

2 Hans-Joachim Lauth, *Demokratie und Demokratiemessung*, Wiesbaden 2004, S. 75.

3 Vgl. hierzu insbesondere Jürgen Habermas, *Faktizität und Geltung, Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Berlin 1992.

4 Lauth (FN 2), S. 139.

Bürgerbeteiligung braucht einen förderlichen Rechtsrahmen

Tabelle : Kommunale Verfahrenstypen für Bürgerbeteiligung

Delegierende Verfahren	Intervenierende Verfahren	Kooperative Verfahren
<ul style="list-style-type: none"> • Bürgermeisterwahlen • Gemeinderatswahlen • Bürgeranträge • Aufsichtsbeschwerden 	<ul style="list-style-type: none"> • Demonstrationen • Abwahlverfahren • Bürgerentscheide • Gerichtsprozesse 	<ul style="list-style-type: none"> • Bürgerversammlungen • Bürgerhaushalte • Partizipative Bauleitplanungen • Kommunale Mediationsverfahren

Quelle: Eigene Darstellung.

Delegierende Teilnahmeverfahren ermöglichen die Wahl von repräsentativen Personen zu herrschaftsausübenden Organen. Mit dem Wahlakt übertragen die Bürger Zuständigkeiten und ermächtigen die Gewählten, ihre auf Zeit gewährten Entscheidungs- und Handlungskompetenzen zum Wohle der Allgemeinheit einzusetzen. Angesprochen sind mit dieser abstrakten Definition auf der kommunalen Ebene die Bürgermeister-, Stadtrats-, Gemeinderats- und Ortschaftsratswahlen.

Neben der Bestellung und Übertragung können delegierende Akte auch aus einer konkreten Bitte beziehungsweise Anweisung an kommunale Organe bestehen (z. B. Bürgerantrag und Aufsichtsbeschwerde), sich mit einem konkreten Sachverhalt eingehend auseinander zu setzen. Erfolgreiche Bürgeranträge verpflichten die Gewählten, sich mit einem kommunalen Anliegen in öffentlicher Sitzung zu beschäftigen. Bei der Aufsichtsbeschwerde handelt es sich um ein bürgerschaftliches Ersuchen an die Rechtsaufsicht der Städte und Gemeinden, einen kommunalen Vorgang rechtsaufsichtlich zu prüfen.

Auch wenn die Beteiligung der Bürger hier nur punktuell erfolgt und wenig deliberativ ausfällt, bilden die delegierenden Verfahren gewissermaßen den Grundstock der kommunalen Teilnahmepartizipation. Die Kommunalwahlen stellen u. a. ein Mindestmaß an Legitimität für kommunale Entscheidungen her. Aufsichtsbeschwerden dienen speziell der Wahrung von Rechtssicherheit, und Bürgeranträge gewährleisten die öffentliche Behandlung wichtiger Themen.

Intervenierende Teilnahmeverfahren sind Prozesse, bei denen die Bürger versuchen, in die übertragenen Entscheidungs- und Handlungskompetenzen der Kommunalorgane „einzugreifen“. Zu solchen Mitteln greifen die Bürger in der Regel dann, wenn sie sich in ihren persönlichen Rechten verletzt sehen oder Entscheidungen getroffen werden sollen, die nach ihrem Dafürhalten nicht hinreichend den Interessen der Allgemeinheit Rechnung tragen. Die Einsprüche betreffen neben der Recht- v. a. die Zweckmäßigkeit kommunaler Projekte und Vorhaben.

Ihre Unzufriedenheit und Unmut können die Bürger über verschiedene Wege beziehungsweise Verfahren zum Ausdruck bringen, die rechtlich entsprechend verankert sind. Sie finden sich z. B. zu Protesten auf öffentlichen Straßen und Plätzen ein, bringen einen Bürgerentscheid auf den Weg, leiten ein Abwahlverfahren ein oder

fechten Verwaltungsakte beziehungsweise Rechtsnormen vor den Gerichtsbarkeiten an. Nutzen die Bürger derartige Formen des Widerstands, dann liegt in der Regel bereits ein ernster Konflikt vor.

Eine erfolgreiche Kommunalpolitik zeichnet sich daher auch durch das Vorliegen möglichst weniger intervenierender Beteiligungsverfahren aus. Anliegen sollte es sein, potenziellen Konflikten präventiv zu begegnen. Denn sie verursachen hohe Kosten, stiften Unfrieden und führen zu Effizienzverlusten, weil geplante Investitionen (z. B. der Bau einer Umgehungsstraße) nicht bzw. nur mit erheblicher zeitlicher Verzögerung umgesetzt werden können.

Kooperierende Beteiligungsverfahren liegen vor, wenn die Bürger durch den Wahlakt nicht nur Zuständigkeiten und Handlungskompetenzen an Dritte delegieren (z. B. an den Bürgermeister oder die Mitglieder des Stadtrates) beziehungsweise in spezifischen Angelegenheiten (zumeist in Konfliktsituationen) intervenieren, sondern wenn sie mit den Kommunalorganen frühzeitig und dauerhaft an kooperativen Lösungen arbeiten. In dieser Form können die Beteiligten gute, abgestimmte Entscheidungen treffen, die bei richtiger Umsetzung ein hohes Maß an Legitimität und Effizienz versprechen. Allerdings können Kompromisse mitunter das Ergebnis verwässern – dann steht am Ende der kleinste gemeinsame Nenner anstelle „großer Würfe“.

Diese zumeist deliberativen Kooperationsformen sind vielfältig und reichen von bürgerschaftlichen Beratungsleistungen (z. B. förmliche Stellungnahmen im Rahmen der Bauleitplanung) über kooperative Planungsprozesse (z. B. Entwicklung eines Leitbildes für die Gemeinde) bis hin zu konkreten Entscheidungsbefugnissen (z. B. bei der Aufstellung von Bürgerhaushalten). Abgesehen von der Bürgerversammlung wurden deliberative Beteiligungsverfahren auf der kommunalen Ebene rechtlich kaum verankert noch bringen die meisten Kommunen viel Erfahrung und Know-how in diesem Bereich mit.

Die kooperativen, intervenierenden und delegierenden Verfahren bedingen und ergänzen sich gegenseitig. Für ein funktionsfähiges, kommunalpolitisches System braucht es alle drei Verfahrensarten. Jedoch sind es gerade die kooperativen Verfahren, die Antworten auf die sich wandelnden Beteiligungsbedürfnisse der Bürger liefern. Für viele ist das klassische politische Ehrenamt in Wahlämtern, Verbänden und Parteien nicht mehr interessant. Die Bürger suchen mehr sach- beziehungsweise projektbezogenes Engagement.⁵

Das bedeutet nicht, dass die Partizipationsbereitschaft oder das Interesse an Politik insgesamt abgenommen hat. Sie haben sich nur verlagert, ins Internet oder hin zu einzelnen, zeitlich begrenzten Projekten, die den sich ändernden Erwerbsbiografien und dem schwindenden Lagerdenken Rechnung tragen. Doch abgesehen von verbesserten Bedingungen beim Zugang zu Informationen (Informationsfreiheitsgesetze) und niedrigeren Hürden bei der Einleitung von Bürgerbegehren und -anträgen hat

⁵ Vgl. hierzu Peter Patze-Diordiychuk, Über diesen Sammelband, in: Ders. u. a. (Hrsg.), *Methodenhandbuch Bürgerbeteiligung. Beteiligungsprozesse erfolgreich planen*, Bd. 1, S. 9 ff.

Bürgerbeteiligung braucht einen förderlichen Rechtsrahmen

sich in den meisten Bundesländern in den vergangenen 20 Jahren rechtlich nicht viel geändert.

4 Bürgerbeteiligung braucht einen förderlichen Rechtsrahmen

4.1 Bürgerantrag und Bürgerversammlung

Mithilfe eines Bürgerantrages können die Bürger den Gemeinderat verpflichten, ein konkretes Anliegen in öffentlicher Sitzung zu behandeln. Ein erfolgreicher Bürgerantrag wirkt sich also auf die Tagesordnung einer Gemeinderatssitzung aus. Außer in Hessen und Hamburg finden wir hierzu in allen deutschen Kommunalverfassungen eine entsprechende Regelung, die sich zu zwei Typen verdichten lassen – den beschließenden und den beratenden Bürgerantrag.

Beratende Bürgeranträge zielen auf eine öffentliche Beratung von Bürgeranliegen durch den Gemeinderat. Beschließende Bürgeranträge verpflichten die Gemeinderäte zusätzlich dazu, zum Bürgeranliegen eine Sachentscheidung herbeizuführen. Insofern ermöglicht der beschließende Bürgerantrag den Bürgern, in den Antrag eine konkrete Beschlussvorlage einzuarbeiten, über die die Gemeinderäte dann in öffentlicher Sitzung befinden. Nur acht Gemeindeordnungen kennen diese erweiterte Form des Bürgerantrags.⁶

Bürgeranträge werden in schriftlicher Form bei der Gemeindeverwaltung mit den beizubringenden Unterstützungsunterschriften eingereicht. Zum Gegenstand eines Bürgerantrages können nur Anliegen gemacht werden, die in den Wirkungskreis der Gemeinde und die Organkompetenz des Gemeinderats fallen. Im Gegensatz zu Bürgerbegehren gibt es bei Bürgeranträgen allerdings keine Positiv- beziehungsweise Negativkataloge, die darüber hinaus regeln, welche Themen Gegenstand eines Bürgerantrages sein dürfen oder eben nicht.

Mit Blick auf die nötigen Unterstützerunterschriften weisen die Gemeindeordnungen der Länder stark abweichende Regelungen aus. Am restriktivsten sind sie in Sachsen gefasst. Dort müssen mindestens zehn Prozent der Bürger im Rahmen einer freien Sammlung unterzeichnen. Die Hauptsatzung einer jeden Gemeinde kann zwar ein geringeres Quorum festlegen, jedoch nicht weniger als fünf Prozent.⁷ „Bürgerfreundlich“ fällt das Quorum in Thüringen aus. Dort müssen nur ein Prozent aller Einwohner unterzeichnen, maximal jedoch 300. Die Größe der Gemeinde spielt dabei keine Rolle.⁸

Die Thüringer Regelungen fallen vorbildlich aus, denn sie ermöglichen eine breite Nutzung des Beteiligungsinstruments. Der Landesgesetzgeber folgte hier mehr-

6 Vgl. hierzu Kommunalverfassungen der Länder Berlin, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Bremen, Saarland, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen.

7 Vgl. hierzu SächsGemO § 23 i.V.m. § 22 Abs. 2 in der Fassung vom 13. Dezember 2016.

8 Vgl. hierzu § 16 ThürKO i.V.m. § 7 Abs. 2 ThürEBBG in der Fassung vom 30. September 2016.

heitlich dem Argument, dass das Quorum dem Ziel dienen sollte, Missbrauchs- und nicht Antragsfälle auszuschließen. Immerhin beabsichtigen Bürgeranträge nicht wie Bürgerentscheide am Gemeinderat vorbei Recht zu schaffen, sondern sie setzen auf ein Mehr an Deliberation und Kooperation; vorausgesetzt die Antragsteller erhalten im Gemeinderat in öffentlicher Sitzung die Möglichkeit, ihr Anliegen zu begründen und zu erörtern. Eine entsprechende Regelung, die den Antragstellern dieses Recht einräumt, sollte Eingang in alle deutschen Kommunalverfassungen finden.

Im Gegensatz zu Bürgeranträgen zielen Bürgerversammlungen weniger auf die Beschlussfassung von Bürgeranliegen, sondern sie dienen der Erörterung wichtiger Gemeindeangelegenheiten. Sofern Bürgerversammlungen deliberativ angelegt sind und regelmäßig durchgeführt werden, können von ihnen wichtige Impulse für die Gemeindeentwicklung ausgehen. Auch bieten sie Gelegenheiten, um Konflikte zu erkennen und zu lösen.

In fast allen deutschen Kommunalverfassungen wurden Bürgerversammlungen als Beteiligungsverfahren verankert. In wenigen Bundesländern (z. B. in Schleswig-Holstein) ist ihre Durchführung rein fakultativ (Kann-Bestimmung).⁹ Meistens weisen die Gemeindeordnungen Soll-Bestimmungen aus (z. B. in Sachsen).¹⁰ Dann ist es nur in Ausnahmefällen zulässig, dass Kommunen von der Durchführung der in der Regel einmal jährlich einzuberufenden Bürgerversammlung absehen. Die bayerische Gemeindeordnung weist sogar eine Muss-Bestimmung aus.¹¹ Die Kommunalverfassungen in Niedersachsen und im Saarland sehen das Beteiligungsinstrument nicht vor.

Sollen Bürgerversammlungen ihren partizipativen Wert für die lokale Demokratie ausspielen, so gilt es drei Verfahrensaspekte zu klären: 1) Wie lassen sich Bürgerversammlungen einleiten, 2) welche Verfahrensregeln determinieren ihre Durchführung, und 3) wie wird mit den Beteiligungsergebnissen verfahren?

Zu 1) Die Kommunalverwaltungen mit dem Bürgermeister an ihrer Spitze verfügen jederzeit über die Möglichkeit, eine Bürgerversammlung einzuberufen. In vielen Bundesländern können außerdem entweder der Gemeinderat (z. B. in Bayern)¹² und/oder eine spezifische Anzahl an Bürgern (in Sachsen fünf bis zehn Prozent der Bürger)¹³ die Durchführung einer Bürgerversammlung beantragen. Das Verlangen des Gemeinderates zur Durchführung einer Bürgerversammlung wird in der Regel mit einer Mehrheit der abgegebenen Stimmen festgestellt.

Damit das Beteiligungsinstrument auch für die Bürgerschaft trägt, dürfen die Quoren zur Einleitung einer Bürgerversammlung nicht zu hoch ausfallen. Maximal ein vom Hundert aller Einwohner sollten das Anliegen unterschreiben müssen. Denn wie im Falle von Bürgeranträgen sollte so ein Quorum dazu dienen, Missbrauchs- und nicht Antragsfälle zu unterbinden. Schließlich handelt es sich um ein beraten-

9 Vgl. hierzu GemO-SH § 16b Abs. 1 in der Fassung vom 1. März 2013.

10 Vgl. hierzu SächsGemO § 22 Abs. 1 in der Fassung vom 13. Dezember 2016.

11 Vgl. hierzu BayGemO Art. 18 Abs. 1 in der Fassung 1. Januar 2017.

12 Vgl. ebd.

13 Vgl. hierzu SächsGemO § 22 Abs. 2 in der Fassung vom 13. Dezember 2016.

des, deliberatives Verfahren beziehungsweise um den Wunsch der Bürgerschaft nach Dialog und Unterrichtung.

Zu 2) Die konkreten Verfahrensregeln, die der Durchführung einer Bürgerversammlung zugrunde liegen, sollte jede Gemeinde in einer Geschäftsordnung für Bürgerversammlungen oder sogar in einer Beteiligungssatzung beziehungsweise in der Hauptsatzung verankern. Sie wird vom Gemeinderat beschlossen und tritt durch öffentliche Bekanntmachung in Kraft. Mit Blick auf die inhaltliche Ausgestaltung des Verfahrens sind der Kreativität keine Grenzen gesetzt. Jedoch gibt es einige Kriterien und Voraussetzungen, die z. B. die Bekanntmachung, Protokollführung und Moderation betreffen, zu beachten.¹⁴

Bürgerversammlungen sind einerseits vergleichsweise einfach und kostengünstig organisierbar und können andererseits eine effektive Plattform sein, die es der breiten Öffentlichkeit, der Kommunalpolitik und den Verwaltungen erlauben, wichtige Gemeindeangelegenheiten effektiv zu erörtern. In der Regel widmet sich jede Versammlung einem Schwerpunktthema, sollte aber auch offen für andere Themen und Fragen sein, zu denen sich die Verwaltung, Politik und Bürgerschaft austauschen wollen.

Zu 3) Sofern Bürgerversammlungen ordentlich bekannt gemacht werden, sollte die Mehrzahl der anwesenden Bürger den Gemeinderat dazu verpflichten können, sich mit einem Thema in öffentlicher Sitzung zu befassen. Zahlreiche Kommunalverfassungen sehen eine derartige Regelung vor: „Die Vorschläge und Anregungen der Bürgerversammlung sollen innerhalb einer Frist von drei Monaten von dem für die Angelegenheit zuständigen Organ der Gemeinde behandelt werden.“¹⁵ Im Unterschied zum Bürgerantrag verfügen die anwesenden Bürger jedoch nicht über die Möglichkeit, den Gemeinderäten eine konkrete Beschlussvorlage vorzulegen.

Bei den Vereinbarungen, die die Bürger auf ihren Versammlungen treffen, handelt es sich folglich nicht um rechtsverbindliche Akte, vielmehr um aggregierte Empfehlungen. Das entbindet die finalen Entscheidungsträger jedoch nicht, die Bedürfnisse und Interessen der Bürgerschaft zu berücksichtigen. Denn Bürgerbeteiligung beruht auf dem Prinzip, dass jene, die von Entscheidungen betroffen sind, bei der Entscheidungsfindung gehört werden. Anderenfalls muss der Versuch, soziale, ökonomische oder ökologische Probleme durch Bürgerbeteiligung zu lösen, ins Leere laufen.

In der kommunalen Praxis werden die Potenziale, die Bürgeranträge und Bürgerversammlungen für nachhaltige, kommunale Entwicklungsprozesse bieten, kaum wahrgenommen. Beide Verfahren führen ein Nischendasein. Sie haben sich bisher völlig unzureichend als Beteiligungsverfahren etablieren können.

14 Vgl. Peter Patze-Diordiychuk, Bürgerversammlung, in: Ders. u. a. (FN 5), Bd. 2, S. 46.

15 § 20a Abs. 4 GemO-BW in der Fassung vom 23. Februar 2017.

4.2 Planfeststellung und Bauleitplanung

Die Bauleitplanung bildet das zentrale „Planungswerkzeug zur Lenkung und Ordnung der städtebaulichen Entwicklung einer Gemeinde“¹⁶. Der Bebauungsplan ist für die Bürger von hoher Bedeutung, weil er die konkrete Nutzung von Flurstücken durch einen Satzungsbeschluss des Gemeinderates regelt. Im Gegensatz dazu stellt die Planfeststellung ein Genehmigungsverfahren dar, das sich auf ein konkretes Bauvorhaben bezieht. Es kommt v. a. bei großen Infrastrukturprojekten zum Einsatz und ersetzt andere öffentlich-rechtliche Erlaubnisse (z. B. die denkmalrechtliche Erlaubnis) und Genehmigungen (z. B. die Baugenehmigung).

Kommunale Konflikte entstehen oft, wenn große Bauprojekte geplant werden oder über die zukünftigen Nutzungsmöglichkeiten von Flurflächen entschieden wird. Einen Ausweg bieten beteiligungsorientierte Planfeststellungsverfahren und partizipative Bauleitplanungen. Aus partizipativer Sicht besteht ihr planerisches Begehren darin, mögliche Interessenskonflikte frühzeitig zu erkennen und eine Planung auf den Weg zu bringen, die den unterschiedlichen Bedürfnissen und Interessen in der Öffentlichkeit Rechnung trägt. Hierfür sollten alle vom Vorhaben Betroffenen und die Öffentlichkeit bereits vor der Aufstellung des Planentwurfes beziehungsweise des Zulassungsverfahrens deliberativ eingebunden werden.

Eine Novellierung, die diesem Ansinnen Rechnung trug, ist im „Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren“ (PlVereinhG) zu sehen. Seit 2013 findet sich im § 25 VwVfG nunmehr ein Absatz 3 zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung. Obwohl die Gesetzesänderung in die richtige Richtung weist, ist fraglich, ob eine rechtliche Regelung, die die Behörden lediglich dazu verpflichtet, beim Vorhabenträger auf eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung vor der Verfahrenszulassung hinzuwirken, ausreichend für eine nachhaltige Stärkung der Partizipation ist.

Zudem bestimmt das Gesetz nicht näher, was unter Hinwirkung zu verstehen ist. Wahrscheinlich reicht schon ein Telefonat, indem die Planfeststellungsbehörde den Vorhabenträger auf den § 25 VwVfG Absatz 3 hinweist. Besser wäre es, wenn die Planfeststellungsbehörden die Vorhabenträger bei Bedarf fachlich zu den Zielen, Qualitätskriterien und Methoden der Bürgerbeteiligung beraten könnten. Leider fehlt es den Planfeststellungsbehörden hierfür vielerorts an ausreichend qualifiziertem Personal.

Schwerer dürfte aber wiegen, dass ein Beteiligungsverzicht des Vorhabenträgers keine Rechtsfolgen nach sich zieht. Sollte die Hinwirkung nicht erfolgreich gewesen sein beziehungsweise der Vorhabenträger keine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt haben, dann hat er – sofern alle anderen rechtlichen Voraussetzungen vorliegen – trotzdem Anspruch auf Planfeststellung seines Vorhabens. In dieser

16 Vgl. IHK Gießen-Friedberg (Hrsg.), Was ist die Bauleitplanung?, unter: https://www.giessen-friedberg.ihk.de/Geschaeftsbereiche/Standortpolitik/Planen-und-Bauen/Aktuelle-Bauleitplanung/Was_ist_Bauleitplanung/3418286 (Stand: 31. Dezember 2017).

Bürgerbeteiligung braucht einen förderlichen Rechtsrahmen

Form besteht die Gefahr, dass die Beteiligungsabsicht des § 25 VwVfG in der Praxis ins Leere läuft.

Für die Flächennutzungs- und Bauleitplanung braucht es einen rechtlichen Rahmen, der nicht nur die Integration abweichender Interessen in den Planentwurf ermöglicht, sondern die Bürgerschaft auch hinsichtlich der Frage beteiligt, ob die Planung – z. B. die Erschließung eines neuen Gewerbegebietes – überhaupt auf den Weg gebracht werden soll. Es sind vier Punkte, die ein beteiligungsorientiertes Bauleitplanungsrecht ausmachen:

1. Die Bürgerbeteiligung sollte bereits vor dem Aufstellungsbeschluss einsetzen und sich durch das gesamte Planungsverfahren ziehen. Der § 3 Absatz 1 Satz 1 BauGB ist hierfür zu unspezifisch gefasst. Denn „möglichst frühzeitig“ sollte in der Praxis nicht bedeuten, dass die Bürgerschaft erst beteiligt wird, wenn der Aufstellungsbeschluss schon steht. Hat eine Kommune bereits Zeit und Geld in eine Planung investiert und der Gemeinderat über das ob einer Investition entschieden, kann es keine ergebnisoffene Prüfung des Vorhabens mehr geben.
2. Die Beteiligungsprozesse im Rahmen der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung sollten möglichst deliberativ ausfallen. Neben Informationsveranstaltungen und schriftlichen Eingaben muss es also Möglichkeiten für echte inhaltliche Debatten (fachlicher und emotionaler Austausch) geben, um die Interessen, Ideen und gegebenenfalls auch Ängste der Bürgerschaft adäquat erfassen und bei der Erstellung des Planentwurfes berücksichtigen zu können. Ein deliberatives Beteiligungsverfahren ist insbesondere für die Bauleitplanung unerlässlich, „weil die Landesbauordnungen Genehmigungsfreistellungen für den Fall vorsehen, dass ein Bauvorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplans liegt und dessen Festsetzungen nicht widerspricht.“¹⁷
3. Der Zugang zu den Planungsunterlagen sollte für die Bürger möglichst niedrigschwellig ausfallen. Hier hat der Gesetzgeber reagiert. Bislang war es ausreichend, wenn die Entwürfe der Bauleitpläne „[...] mit der Begründung und den nach Einschätzung der Gemeinde wesentlichen, bereits vorliegenden umweltbezogenen Stellungnahmen für die Dauer eines Monats [...]“¹⁸ zu den ortsüblichen Öffnungszeiten in den Rathäusern ausgelegt wurden. Seit in Kraft treten des Gesetzes zur Modernisierung des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPModG) vom 20.07.2017 sind die Kommunen nunmehr verpflichtet, den Planentwurf zusätzlich ins Internet einzustellen und über ein zentrales Internetportal des Landes zugänglich zu machen.
4. Hilfreich wäre gegebenenfalls auch eine Rechtsnorm, die regelt, wer die anfallenden Kosten, die durch die deliberativen Beteiligungsprozesse entstehen, trägt. In der Pflicht dürften hier speziell die Vorhabenträger stehen. Im Falle der Aufstellung eines Flächennutzungs- oder Bebauungsplanes hätte folglich die

17 Peter Hettlich, Kommunales Planen und Bauen, unter: http://www.daksev.de/fileadmin/media/publikationen/Kommunales_Planen_Bauen_WEB.pdf (Stand: 31. Dezember 2017).

18 § 3 Abs. 2 Satz 1 BauGB.

Gemeinde die Kosten zu tragen. Geht es um ein präzise umrissenes Projekt auf der Basis des § 12 BauGB (Vorhaben- und Erschließungsplan), übernimmt dies der private Investor.

Abbildung 1: Möglicher Ablauf einer partizipativen Bauleitplanung



Quelle: Eigene Darstellung.

5 Fazit

Immer mehr Bürger wollen heute ihr Lebensumfeld unmittelbar mitgestalten. Insbesondere auf der kommunalen Ebene möchte die Bürgerschaft früher und mit wirklichen Gestaltungsfunktionen versehen, Einfluss nehmen. Ihre Forderung lautet: Wir wollen inhaltlich mitplanen, mitentscheiden und mitgestalten! Um diesem Anspruch in der kommunalen Praxis besser gerecht werden zu können, braucht es gute rechtliche Rahmenbedingungen, die kooperative Beteiligungsprozesse ermöglichen und zugleich allen Verfahrensbeteiligten Rechtssicherheit bieten.

Doch abgesehen von verbesserten Bedingungen beim Zugang zu Informationen (Informationsfreiheitsgesetze) und niedrigeren Hürden bei der Einleitung von Bürgerbegehren und -anträgen hat sich in den letzten 20 Jahren rechtlich nicht viel geändert. Neben den turnusgemäß stattfindenden Kommunalwahlen und konfliktreichen Bürgerentscheiden bilden gelegentliche Bürgerversammlungen und die formellen Erörterungen im Rahmen der Bauleitplanung und Planfeststellung weiter die tragenden Säulen des kommunalen Beteiligungsportfolios.

Nichts lässt zum gegenwärtigen Zeitpunkt darauf schließen, dass die Gesetzgeber den sich ändernden Beteiligungsbedürfnissen stärker Rechnung tragen wollen. Im Augenblick zeigt der Weg eher in Richtung mehr Bürgerentscheide und Abwahlverfahren von Bürgermeistern. Genauer gesagt geht es in beiden Fällen um eine Absenkung der Einleitungs- und Zustimmungsquoren. So wird die Kommunalpolitik gewissermaßen mit der erforderlichen Munition ausgestattet, um die heftigen Gefechte der Vergangenheit zahlenmäßig ausweiten zu können. Klüger wäre es, zu reflektieren, wie sich die deliberative beziehungsweise kooperative Demokratie rechtlich stärken lässt. Einige Impulse liefert der Aufsatz.