

Verhandlungen des 69. Deutschen Juristentages • München 2012 Band II/1: Sitzungsberichte - Referate und Beschlüsse

von
Ständigen Deputation des Deutschen Juristentages

1. Auflage

Verhandlungen des 69. Deutschen Juristentages • München 2012 Band II/1: Sitzungsberichte - Referate und
Beschlüsse – Ständigen Deputation des Deutschen Juristentages

schnell und portofrei erhältlich bei beck-shop.de DIE FACHBUCHHANDLUNG

Thematische Gliederung:

Deutscher Juristentag



Verlag C.H. Beck München 2013

Verlag C.H. Beck im Internet:

www.beck.de

ISBN 978 3 406 63077 4

beck-shop.de

Neue Formen der
Bürgerbeteiligung?
Planung und Zulassung
von Projekten in der
parlamentarischen Demokratie



Verlag C.H. Beck München 2013

beck-shop.de

beck-shop.de

Teil M

**Sitzungsbericht
über die Verhandlungen
der Abteilung Öffentliches Recht**

am 19. und 20. September 2012
über das Thema

*Neue Formen der Bürgerbeteiligung? Planung und Zulassung von
Projekten in der parlamentarischen Demokratie*

Die Ständige Deputation hat gewählt:

Vors. Richter am OVG Prof. Dr. Max-Jürgen *Seibert*, Münster/Bonn
zum Vorsitzenden

Rechtsanwalt Prof. Dr. Thomas *Mayen*, Bonn/Köln
zum Stellvertretenden Vorsitzenden

Prof. Dr. Jan *Ziekow*, Speyer
zum Gutachter

Rechtsanwalt Prof. Dr. Klaus-Peter *Dolde*, Stuttgart
Prof. Dr. Oscar W. *Gabriel*, Stuttgart
Prof. Dr. Bernhard W. *Wegener*, Erlangen
zu Referenten

Wiss. Mitarbeiterin Dr. Corinna *Sicko*, Speyer
zur Schriftführerin

beck-shop.de

beck-shop.de

Sitzung

am 19. September 2012 vormittags
(anwesend etwa 200 Teilnehmer)

Vorsitzender:

Meine sehr verehrten Damen und Herren, ich eröffne die Beratung der öffentlich-rechtlichen Abteilung und begrüße Sie alle sehr herzlich hier. Ihr zahlreiches Erscheinen in dieser Abteilung freut uns; es ist ein Beleg dafür, dass die Frage der Bürgerbeteiligung bei der Planung und Zulassung von Projekten von großer Bedeutung ist und dass sich die Problematik geradezu aufdrängt für die Beratungen auf dem Juristentag. Seit „Stuttgart 21“ ist die Öffentlichkeitsbeteiligung als Thema auch in der breiten Öffentlichkeit angekommen. Die Gesetzgebung hat inzwischen das Thema aufgegriffen und erste Entwürfe vorgelegt. Dieser Gesetzgebungsprozess soll, so meine Hoffnung, von den Beratungen und Vorschlägen unserer Abteilung nachhaltig inspiriert werden.

Die Problematik der Bürgerbeteiligung ist von den Kollegen hier oben über einen langen Zeitraum intensiv vorbereitet worden, wie es der Tradition des Juristentags entspricht. Ich möchte Ihnen gerne die Kollegen, die zusammen das sogenannte Abteilungsbüro bilden, kurz vorstellen. Zu meiner Linken sitzt Herr Prof. Dr. Ziekow von der Verwaltungshochschule in Speyer. Er hat das Gutachten für unsere Beratungen erstellt. Er hat sich mit unserem Thema bereits in vielfältiger, sowohl theoretischer als auch praktischer Weise befasst. Er hat unter anderem Gesetzgebungsvorhaben zur Bürgerbeteiligung begleitet als auch selber bereits Öffentlichkeitsbeteiligungen geleitet. Sein ausgezeichnetes Gutachten liefert nicht nur eine umfassende Bestandsanalyse, sondern auch zahlreiche diskussionswürdige Vorschläge. Erster Referent heute wird Herr Prof. Dr. Gabriel sein, zur Linken von Herrn Ziekow, Direktor am Institut für Politikwissenschaften und Sozialwissenschaften der Universität Stuttgart. Einer seiner Tätigkeitsschwerpunkte ist die politische und soziale Teilhabe. Er wird in seinem Referat die Bedingungen und Charakteristika erfolgreicher Bürgerbeteiligung aus der Sicht der empirischen Politikwissenschaft beleuchten. Ferner darf ich zu meiner Rechten Herrn Prof. Dr. Dolde vorstellen, der in unzähligen Planungs- und Zulassungsverfahren Vorhabenträger und Behörden vertreten hat. Vor dem Hin-

beck-shop.de

tergrund unserer Vorbereitungsgespräche gehe ich davon aus, dass er aufgrund seiner großen praktischen Erfahrung nicht nur Änderungsvorschläge machen wird, sondern auch Kritik und Skepsis gegenüber bestimmten Formen der Bürgerbeteiligungen äußern wird. Schließlich konnten wir als dritten Referenten Herrn Prof. Wegener gewinnen, ganz außen, auf meiner linken Seite. Er ist Lehrstuhlinhaber an der Universität Erlangen-Nürnberg. Einer seiner Forschungsschwerpunkte ist das Umweltrecht und er hat häufiger Umweltverbände beraten und vertreten. Unter anderem ist er auch vor dem Europäischen Gerichtshof im Trianel-Verfahren aufgetreten – ein Verfahren, das mein Senat vor den EuGH gebracht hat. Weiter darf ich Ihnen Frau Dr. Sicko vorstellen, auf der rechten Seite, wissenschaftliche Assistentin an der Verwaltungshochschule Speyer, die sich freundlicherweise bereit erklärt hat, die verantwortungsvolle Aufgabe als Schriftführerin zu übernehmen. Und schließlich wird uns Herr Socher als Abteilungsassistent in vielen technischen Fragen unterstützen. Geleitet wird die Abteilung von Herrn Prof. Dr. Mayen und mir.

beck-shop.de

Referat

von Prof. Dr. Oscar W. Gabriel, Stuttgart

Erfolgsbedingungen der Bürgerbeteiligung an der Planung von Infrastrukturprojekten

1. Einleitung: Von der Schwierigkeit einer bürgernahen Planung von Infrastrukturprojekten

Nur wenige Infrastrukturprojekte zogen in den letzten Jahren so viel Aufmerksamkeit auf sich wie der Umbau des Stuttgarter Hauptbahnhofs von einem Kopfbahnhof in einen Durchgangsbahnhof (Ziekow 2012: D9). Der Planungsprozess erstreckte sich über den Zeitraum zwischen 1989 und 2011 und kam erst mit dem Volksentscheid im November 2011 zu einem vorläufigen Abschluss. Ungeachtet eines formal korrekten Planungs- und Entscheidungsprozesses war Stuttgart 21 Gegenstand heftiger Kontroversen über den Inhalt und die prozedurale Ausgestaltung der Planung, die mit zunehmender Dauer des Planungsprozesses an Schärfe zunahmen. Seit dem Beginn der Bauarbeiten im Februar 2010 fanden wöchentlich sogenannte Montagsdemonstrationen gegen das Projekt statt. Sie eskalierten am 30. September 2010 in einer gewaltsamen Auseinandersetzung zwischen der Polizei und den Demonstranten. Die anschließende Faktenschlichtung vermochte es nicht mehr, den Konflikt einzudämmen. Erst die im Volksentscheid am 27.11.2011 erfolgte Ablehnung des Stuttgart-21-Kündigungsgesetzes beendete die Massenproteste und veranlasste die Bevölkerung – selbst die Mehrheit der Gegner von Stuttgart 21 – dazu, die Realisierung des Bahnhofsumbaus zumindest hinzunehmen (Gabriel, Schoen, Faden-Kuhne 2012: 59–62).

Beim Konflikt über Stuttgart 21 handelt es sich nicht um einen singulären Vorgang. In zugespitzter Form weist der Planungs- und Entscheidungsprozess über dieses Projekt viele für die Planung großer, wirtschaftsnaher Infrastrukturprojekte typische Merkmale auf. Die offenkundig gewordenen Schwierigkeiten, in großen Teilen der Öffentlichkeit Zustimmung zur Realisierung derartiger Projekte zu finden, werfen eine Reihe von Fragen auf. In diesem Vortrag geht es um die Klärung der Rolle der Bürgerbeteiligung an Planungsprozessen, insbesondere um die Analyse der Bedingungen und Charakteristika erfolgreicher Bürgerbeteiligung. Dabei verfolge ich die Absicht,

die bei dieser Tagung geführte rechtswissenschaftliche Diskussion über die Möglichkeiten und Grenzen bürgerschaftlicher Beteiligung an Planungsprozessen aus der Perspektive der empirischen Politikwissenschaft zu ergänzen. Als Politikwissenschaftler nehme ich eine andere Betrachtungsperspektive ein als die übrigen Referenten. Die empirische Politikwissenschaft befasst sich nicht mit der Frage, was auf dem Felde der Bürgerbeteiligung politisch wünschenswert oder rechtlich geboten ist. Ihr Interesse gilt den in der Realität zu beobachtenden Strukturen, Entwicklungen, Bestimmungsfaktoren und Konsequenzen der bürgerschaftlichen Beteiligung an Planungsprozessen. Die Zugänge der Rechtswissenschaft und der empirischen Politikwissenschaft sind unterschiedlich, aber komplementär. Nach Hans Albert (1991) impliziert Sollen Können. Insofern sollten für die politische Praxis relevante normative Fragen vor dem Hintergrund dessen diskutiert werden, was tatsächlich geschieht. Umgekehrt ist es wichtig, die normativen Implikationen des realen menschlichen Verhaltens zu bedenken. Insofern behandelt dieser Vortrag vornehmlich die Bestimmungsfaktoren und Konsequenzen der Teilnahme der Bürger an Planungsprozessen. In unserem spezifischen Kontext umfasst diese Fragestellung neben der Analyse der Bestimmungsfaktoren politischer Beteiligung im Allgemeinen die Auseinandersetzung mit den Bedingungen *erfolgreicher* Bürgerbeteiligung an Planungsprozessen. Der Vortrag ist wie folgt gegliedert. Zunächst stelle ich einige generelle Überlegungen zum Verhältnis zwischen Demokratie und Planung an, aus denen sich Erfolgsbedingungen der Bürgerbeteiligung ableiten lassen. Sodann präsentiere ich den Stand der politikwissenschaftlichen Erkenntnis über die Bedingungen bürgerschaftlicher Beteiligung an der Politik. Quer dazu und im dritten Teil des Vortrages explizit und in prominenter Rolle diskutiere ich auf dieser Grundlage die Bedingungen erfolgreicher Bürgerbeteiligung.

2. Demokratie und Partizipation als Anforderung an Planungsprozesse

Bürgerschaftliche Beteiligung, darin stimmen Wissenschaftler, Politiker, Journalisten und viele Bürger überein, ist das Herzstück der Demokratie (Van Deth 2009: 141; Verba, Schlozman und Brady: 1). Politische Entscheidungen gelten dann als demokratisch, wenn sie in einem breit angelegten, transparenten Verfahren zustande gekommen sind, zu dem alle Interessierten und Betroffenen frühzeitig Zugang haben. Dies ist eine normative Vorgabe an die Organisation politischer Prozesse. Die Aufgabe der empirischen Forschung besteht darin, zu untersuchen, in welchem Umfange die politische Praxis diesen Prinzipien entspricht, in welchen Bereichen Abweichungen zwischen