

beck-shop.de

Gutachten D
zum 69. Deutschen Juristentag
München 2012

**Verhandlungen des
69. Deutschen Juristentages**
München 2012

Herausgegeben von der
Ständigen Deputation
des Deutschen Juristentages

Band I
Gutachten
Teil D

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

Gutachten D
zum 69. Deutschen Juristentag

Erstattet von
Prof. Dr. Jan Ziekow
Deutsche Universität
für Verwaltungswissenschaften Speyer



Verlag C. H. Beck München 2012

beck-shop.de

www.beck.de

ISBN 9783406630736

© 2012 Verlag C. H. Beck oHG
Wilhelmstraße 9, 80801 München
Druck: Druckerei C. H. Beck Nördlingen
(Adresse wie Verlag)

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier
(hergestellt aus chlorfrei gebleichtem Zellstoff)

Inhaltsverzeichnis

I. Problemstellung	D 9
II. Beteiligungsformen, -instrumente und -funktionen	D 13
1. Zum Begriff der Bürgerbeteiligung	D 13
2. Funktionen von Bürgerbeteiligung	D 14
3. Beteiligungsinstrumente	D 18
III. Parlamentarische und partizipatorische Demokratie	D 19
1. Verfassungsrechtlicher Befund in Bund und Ländern	D 19
a) Die Verpflichtung auf die repräsentative Demokratie	D 19
b) Verfassungsrechtliche Durchbrechungen des parlamentarischen Systems	D 21
2. Ergänzung durch diskursive Demokratiekonzepte?	D 22
3. Befürchtete Friktionen zwischen partizipatorischer Governance und repräsentativer Demokratie	D 24
IV. Beteiligungsverfahren nach geltendem Recht	D 26
1. Raumordnungsrecht	D 26
a) Raumordnungsplanung	D 26
b) Raumordnungsverfahren	D 28
2. Baurecht	D 30
a) Bauleitplanung	D 31
b) Bauordnungsrechtliche Prüfung	D 33
3. Verkehrswegeplanungsrecht	D 34
a) Funktionen der Beteiligung	D 34
b) Pflichtigkeit/Fakultativstellung	D 35
c) Zeitliche Positionierung des Anhörungsverfahrens	D 36
d) Fristenregime	D 38
e) Teilnehmer	D 38
f) Informationelle Grundlagen	D 40
g) Verhältnis Anhörungs-/Planfeststellungsbehörde	D 41
h) Gestaltung des Erörterungstermins	D 42
i) Bedeutung der Ergebnisse des Anhörungsverfahrens	D 44
4. Immissionsschutzrecht	D 44
a) Anwendungsbereich der Öffentlichkeitsbeteiligung	D 44
b) Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung	D 45
c) Anhörungsverfahren bis zum Erörterungstermin	D 46
d) Erörterungstermin	D 48

e) Bedeutung der Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung	D 49
5. Vorschriften zur Beteiligung von Vereinigungen	D 50
6. Weitere Beteiligungsregelungen	D 53
a) UVP-Recht	D 54
aa) Scoping	D 54
bb) Beteiligung der Öffentlichkeit im UVP-Verfahren	D 55
cc) SUP	D 56
dd) Vorgelagerte Verfahren	D 56
b) Energienetze	D 57
aa) Netzentwicklungsplanung	D 57
bb) Netzausbau	D 58
α) Bundesfachplanung	D 58
β) Planfeststellung	D 60
7. Zusammenfassende Bewertung: Defizite des Zustands de lege lata?	D 61
V. Der Umgang anderer demokratischer Industriestaaten mit der Bürgerbeteiligung	D 63
1. Schweiz	D 64
2. Österreich	D 66
3. USA	D 67
VI. Akteure und ihre Rollen	D 68
1. Projektträger	D 69
2. Behörden	D 70
3. Bürger und ihre Verbände	D 72
a) Unterscheidung Wert-/Interessenebene	D 73
b) Interessen	D 74
aa) Individuelle Interessen	D 74
bb) Projektbezogen organisierte Interessen	D 75
cc) Langfristig organisierte Interessen, insbesondere Umweltvereinigungen	D 76
VII. Anforderungen an eine (erweiterte?) Bürgerbeteiligung	D 76
1. Zielbestimmung	D 76
2. Wirksamkeit	D 77
a) Relevanz	D 77
aa) Mehrebenenverflechtung	D 77
bb) Gebundene Entscheidungen	D 79
b) Responsivität	D 79
c) Verbindlichkeit?	D 80
3. Zeitgerechtigkeit	D 80
a) Optionenoffenheit	D 80

<i>Inhaltsverzeichnis</i>	<i>D 7</i>
b) Perpetuierung	D 81
c) Verbesserung von Beteiligungschancen und Verfahrensdauer	D 82
4. Abbildung des (potentiellen) Konflikts im Beteiligungsverfahren	D 83
5. Verfahrensgestaltung	D 84
VIII. Regelungsoptionen	D 87
1. Zulässigkeit und Grenzen der Durchführung gesetzlich nicht geregelter Beteiligungsverfahren	D 87
2. Der Beginn der Bürgerbeteiligung	D 89
a) Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Aufstellung von Plänen der räumlichen Gesamtplanung ..	D 89
b) Projektvorbereitende Fachplanungen und Maßnahmen ..	D 91
aa) Scoping	D 92
bb) Raumordnungsverfahren	D 94
cc) Linienbestimmung	D 94
dd) Perpetuierung der Beteiligung	D 95
c) Allgemeine Regelung	D 95
d) Das Zusammenspiel der unterschiedlichen Anknüpfungspunkte der frühzeitigen Bürgerbeteiligung	D 97
3. Auslösung der frühzeitigen Bürgerbeteiligung	D 98
4. Wirkungen und Reichweite der Bürgerbeteiligung	D 100
a) Verfahrensimmanente Wirkungen	D 100
aa) Rechtliche Verbindlichkeit des Ergebnisses von Beteiligungsverfahren	D 101
α) Vereinbarung über den zugrunde zu legenden Sachverhalt	D 102
β) Vertragliche Vereinbarungen zur Konfliktlösung ..	D 105
bb) Das Problem der faktischen Verbindlichkeit	D 109
b) Entscheidung der Bürgerinnen und Bürger über das Projekt	D 111
aa) Entscheidungsmöglichkeiten de lege lata	D 111
α) Landesebene	D 111
αα) Volksinitiative	D 111
ββ) Volksbegehren und Volksentscheid	D 112
β) Kommunen	D 117
bb) Überlegungen de lege ferenda	D 120
α) Abstimmung über das Projekt selbst	D 120
αα) Bundesebene	D 120
ββ) Landesebene	D 122
γγ) Kommunale Ebene	D 123
β) Finanzierungsentscheidungen	D 125
5. Ausgestaltung des Beteiligungsverfahrens	D 127

a) Projektbegleitende und integrierende Struktur der Beteiligung	D 127
b) Für die Durchführung der Bürgerbeteiligung zuständige Stelle	D 131
c) Verfahrensregelungen	D 132
aa) Sicherung der Durchführung von Beteiligungsschritten	D 133
bb) Kreis der Beteiligten	D 134
cc) Bekanntmachungs- und Fristenregelungen	D 134
dd) Organisation der unmittelbaren mündlichen Kommunikation	D 136
ee) Dokumentation und Responsivität	D 139
d) Kostentragung	D 139

IX. Zusammenfassung der Vorschläge und Zuordnung zu Regelungsstandorten	D 140
1. Räumliche Gesamtplanung	D 141
a) Raumordnungsplanung	D 141
b) Bauleitplanung	D 141
2. Einführung einer projektbezogenen frühzeitigen Bürgerbeteiligung	D 142
a) Vorgelagerte Verfahren als Träger	D 142
b) Allgemeine Regelung zur frühzeitigen Bürgerbeteiligung	D 144
aa) Anwendungsbereich	D 145
bb) Auslösung	D 146
cc) Ausgestaltung	D 146
3. Verankerung eines umfassenden Beteiligungskonzepts in einer allgemeinen Regelung	D 147
a) Perpetuiertes und integriertes Teilnahmeverfahren	D 148
b) Durchführungs- und Informationsverantwortung	D 149
4. Weitere Änderungen der VwVfGe	D 149
5. Änderung von Fachgesetzen	D 151
a) Planung von Verkehrsinfrastrukturen	D 152
b) Immissionsschutzrecht	D 152
6. Einrichtung und Bestimmung der Zuständigkeit der Beteiligungsbehörde	D 154
7. Mitentscheidung	D 156
a) Bundesebene	D 156
b) Landesebene	D 156
c) Kommunale Ebene	D 157
8. Kostenrecht	D 157