

**Enquete Kommission 16/2 „Bürgerbeteiligung
Anhörng zum Thema Beteiligung Planungsverfahren
am 21. März 2014**

Schriftliche Stellungnahme
von Prof. Dr. Hans-Liudger Dienel, TU Berlin und nexus Institut, Berlin



1. Wie kann die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger insbesondere an Planungsprozessen so organisiert werden, dass die Interessengegensätze besser erkannt und notwendige Anpassungen frühzeitig vorgenommen werden können?

Durch die Erweiterung der Betroffenenbeteiligung zur Bürgerbeteiligung.

Die Gestaltung der Bürgerbeteiligung an Planungsverfahren ist im Umbruch. In der Demokratisierungswelle der 1970er Jahre ist die Betroffenenbeteiligung von Anliegern mit ihren berechtigten Partikularinteressen im Planungsprozess rechtlich institutionalisiert bzw. gestärkt worden. Dazu gehörten individuelle Informations- und Widerspruchsrechte etwa im Rahmen der Bauleitplanung zu in der Regel weit fortgeschrittenen oder fertigen Planungen, die seit den 1980er Jahren durch die „Verbandsklage“ erweitert wurde, bei der Vereine wie individuelle Betroffene klagen können. Diese Betroffenenbeteiligung ist wichtig. Sie führt allerdings zu einer großen Zahl von Klagen bei fast allen Infrastrukturvorhaben und stimuliert Interessengegensätze.

Demgegenüber realisieren die neueren Verfahren und Prozesse der frühzeitigen, gestaltenden Öffentlichkeitsbeteiligung die Einbeziehung des Souveräns, der Bürger/innen, zu einem Zeitpunkt, in dem noch Alternativen entwickelt und diskutiert werden können und öffnen damit einen Raum für die frühzeitige Meinungsbildung im Hinblick auf das erkennbare Gesamtinteresse. Die frühzeitige, gestaltende Öffentlichkeitsbeteiligung kann allerdings nur eingesetzt werden, wenn es noch (beschränkte) Handlungsspielräume und Handlungsalternativen gibt. Ohne einen Handlungsspielraum ist Bürgerbeteiligung nicht sinnvoll und kontraproduktiv.

2. Wie kann die Bereitschaft aller Beteiligten so gefördert werden, dass sie aktiv und im eigenen Interesse an der Konfliktbearbeitung und an einem Interessenausgleich arbeiten?

Stakeholder-management und Betroffenenbeteiligung, also die Beteiligung von Betroffenen, die ihre individuellen Interessen vertreten und verteidigen, unterscheidet sich von der breiteren Bürgerbeteiligung, in welcher die Bürger/innen als Souverän am Entscheidungsprozess empfehlend mitwirken bzw. auch direkt entscheiden. Grundsätzlich kann man immer wieder feststellen, dass Verfahren der Betroffenenbeteiligung (dazu gehören auch Mediationsverfahren, Stakeholdermanagement) eher die Verteidigung individueller Partikularinteressen fordern und fördern, während die Verfahren der frühzeitigen Bürgerbeteiligung eher die Suche, Vertretung und Verteidigung erkennbarer Gesamtinteressen befördern.

Konfliktlösung und Interessenausgleich werden daher durch frühzeitige, gestaltende Bürgerbeteiligungsverfahren in der Regel eher ermöglicht als durch die ausschließliche Fokussierung auf Betroffenenbeteiligung.

Natürlich müssen die Betroffenen im Planungs- und Beteiligungsprozess ihre Positionen artikulieren und bewerben können, die Abwägung der Positionen (die „Deliberation“) aber sollte in die Hände der Bürger/innen und nicht nur der direkt Betroffenen gelegt werden, damit Gesamtinteressen erkannt und vertreten werden können. Dies leisten viele Bürgerbeteiligungsverfahren, etwa Planungszellen und Bürgergutachten.

3. Welche gesetzgeberischen Möglichkeiten bestehen auf der Landesebene, um Beteiligungsmöglichkeiten bei Planungsprozessen in der Verantwortung des Landes und/oder der Kommunen zu optimieren?

Die frühzeitige gestaltende Bürgerbeteiligung wandert derzeit in mehreren deutschen Bundesländern in die Gemeindeordnungen, in denen das Planungsrecht verankert ist. Die rechtliche Institutionalisierung, Standardisierung und Qualitätssicherung der Bürgerbeteiligung ist von großer Bedeutung. Dazu gehören eindeutige Aussagen zu folgenden Fragen:

- Wann wird bzw. muss ein Bürgerbeteiligungsverfahren initiiert werden?
Wer formuliert die Aufgabenstellung?
- Wer garantiert die neutrale Durchführung des Bürgerbeteiligungsverfahrens?
- Wie ist die Finanzierung des Bürgerbeteiligungsverfahrens geregelt (etwa durch ein Fondmodell, bei dem Kommunen für Beteiligungsverfahren einen Antrag an einen Landesfond stellen können)
- Was passiert mit den Ergebnissen des Bürgerbeteiligungsverfahrens? Ist die Veröffentlichung der Ergebnisse sichergestellt? Hat es empfehlenden oder entscheidenden Charakter?

Rechtlicher Handlungsbedarf besteht auch bei der Kombination der diskursiven, „deliberativen“ Demokratie und der direkten Demokratie (Bürgerentscheid, Volksentscheid). Wegen des entscheidenden (nicht beratenden) Charakters hat die direkte Demokratie bei der Bevölkerung eine besonders hohe Akzeptanz, ist aber nicht beliebig vermehrfachbar. Partizipative Verfahren werden dagegen oft als zu wenig einflussreich kritisiert. Sie sind dafür besser skalierbar und vermehrfachbar. Es bietet sich daher an, partizipative, konsultative Verfahren rechtlich aufzuwerten, etwa dadurch, dass ihre Ergebnisse zwar weiterhin empfehlenden Charakter haben, auf die Ablehnung einer Empfehlung durch Stadtrat, Parlament oder Verwaltung aber ein Bürger-/Volksentscheid folgt.

4. Welche Spielregeln und Steuerungsmechanismen sind notwendig, damit die Rechte der Betroffenen (Grundstückseigentümerinnen und Grundstückseigentümer, Nachbarinnen und Nachbarn) gegenüber der interessierten Öffentlichkeit gewahrt bleiben?

In Bürgerbeteiligungsprozessen müssen die Betroffene das Recht haben, für ihre Position zu werben. Interessenvertreter, Lobbyisten in eigener Sache und Experten/innen müssen Zugang zum Verfahren haben, um über ihre Positionen zu informieren bzw. diese zu vertreten. Der Beteiligungsprozess selbst aber sollte in der Regel nicht nur die Betroffenen sondern im Sinne der Demokratie einen Querschnitt der Bürger/innen erreichen. Die Widerspruchsrechte der Betroffenen bleiben davon unberührt.

5. Welche Möglichkeiten bieten sich durch e-Government und open Data für Beteiligungsverfahren bei Planungsprozessen?

Für die Verwirklichung des Informationsrechts, also die breite Zugänglichkeit der relevanten Informationen im Beteiligungsprozesse sind heutzutage web-basierte Bereitstellung von Informationen konstitutiv. Die Informationen sollten barrierefrei aufbereitet und vorgehalten werden.

Für den Beteiligungsprozess selbst gibt es ebenfalls viele webbasierte Möglichkeiten, die teilweise mit großen Teilnehmerzahlen funktionieren. Bisherige Erfahrungen zeigen aber, dass sie bestimmte Bevölkerungsgruppen (noch) nicht erreichen, nicht immer betrugssicher sind und der Prozess der diskursiven digitalen Meinungsbildung gegenüber „analogen“ Beteiligungsformaten (face-to-face) unterlegen ist. Technologisch und kulturell sind wir erst am Anfang des Web-Zeitalters, dass ein enormes Demokratisierungspotenzial birgt. Zu empfehlen ist derzeit immer die Kombination und Integration von digitalen und analogen Beteiligungsformaten.