

Öffentlichkeitsbeteiligung

Sinning, Heidi

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Sinning, H. (2018). Öffentlichkeitsbeteiligung. In *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung* (S. 1655-1664). Hannover: Verlag der ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-55991520>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-ND Lizenz (Namensnennung-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-ND Licence (Attribution-NoDerivatives). For more Information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0>

Heidi Sinning

Öffentlichkeitsbeteiligung

S. 1655 bis 1664

URN: urn:nbn:de:0156-55991520



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

Öffentlichkeitsbeteiligung

Gliederung

- 1 Begriffsklärung
- 2 Rechtliche Grundlagen der Öffentlichkeitsbeteiligung
- 3 Öffentlichkeitsbeteiligung in ausgewählten Praxisfeldern
- 4 Reflexion und Ausblick

Literatur

Öffentlichkeitsbeteiligung sieht eine „Jedermann-Beteiligung“ bei raumrelevanten Planungen und Projekten vor. Sie ist in verschiedenen Gesetzen und öffentlichen Programmen verankert. Öffentlichkeitsbeteiligung ist in der Stadt- und Raumplanung zu einem wichtigen Verfahrensbestandteil geworden. Konflikte bei Infrastruktur-Großprojekten und im Zuge der Energiewende haben zuletzt ihre Bedeutung unterstrichen.

1 Begriffsklärung

Der Begriff der Öffentlichkeitsbeteiligung ist eng mit den synonymen Begriffen \triangleright *Beteiligung*, *Bürgerbeteiligung* und *Partizipation* verwandt. Auch die Gründe für Öffentlichkeitsbeteiligung hinsichtlich ihrer Informations-, Akzeptanz-, Rechtswahrungsfunktion etc. sowie die Bedeutung für Planungsverfahren gelten entsprechend. 2005 ersetzte der Terminus *Öffentlichkeitsbeteiligung* im Baugesetzbuch (§ 3 Baugesetzbuch (BauGB)) den bis dahin verwendeten Begriff *Beteiligung*. Hintergrund für die Änderung des Begriffs war eine Anpassung an die Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (Plan-UP-Richtlinie 2001/42/EG) der EU (\triangleright *Europäische Union*). Obwohl das Verständnis dominiert, Beteiligung beziehe sich in erster Linie auf die unmittelbar Betroffenen, handelt es sich tatsächlich schon länger um eine „Jedermann-Beteiligung“. Die Mitwirkung ist demnach nicht daran gebunden, ob eine persönliche oder räumliche Betroffenheit nachgewiesen werden kann; vielmehr ist das Recht, sich an einem Planungsprozess zu beteiligen, ohne derartige Vorbedingungen gegeben. Zur Öffentlichkeit gehören demzufolge natürliche oder juristische Personen, die in ihren Belangen betroffen sein können oder ein sonstiges Interesse an der \triangleright *Planung* aufweisen. Dies schließt auch ihre Zusammenschlüsse in Verbänden, Vereinigungen, Nichtregierungsorganisationen und sonstigen Organisationen mit ein (vgl. Danielzyk/Knieling/Hanebeck et al. 2003: 17).

Eine entsprechende Differenzierung enthält auch die Aarhus-Konvention, die für den Umweltbereich den Rechtsrahmen vorgibt (vgl. UNECE 1998). Hier wird unterschieden zwischen einerseits „Öffentlichkeit“ als „eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen und, in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder der innerstaatlichen Praxis, deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen“ und andererseits „betroffene Öffentlichkeit“ als „die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit oder die Öffentlichkeit mit einem Interesse daran“ (Art. 2 Aarhus-Konvention).

2 Rechtliche Grundlagen der Öffentlichkeitsbeteiligung

Öffentlichkeitsbeteiligung ist in verschiedenen Gesetzen und öffentlichen Programmen verankert. Mit Bezug zur Stadt- und Raumplanung (\triangleright *Stadtplanung*; \triangleright *Raumplanung*) sind vor allem das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), das Baugesetzbuch, das Raumordnungsgesetz (ROG) und die Umweltgesetzgebung sowie Programme der \triangleright *Städtebauförderung* zu nennen.

2.1 Öffentlichkeitsbeteiligung in BauGB und ROG

Auf der Ebene der Raumordnungsplanung beruht die Öffentlichkeitsbeteiligung auf einer noch jungen Entwicklung. Mit der Novellierung des ROG 2008 wurde die Öffentlichkeitsbeteiligung für Raumordnungs- und Regionalpläne rechtlich verbindlich. Geregelt ist nun u. a., dass bei der \triangleright *Abwägung* von Belangen die Stellungnahmen der Beteiligung zu berücksichtigen sind (§ 7 Abs. 2 ROG), die Öffentlichkeit über die Aufstellung des Raumordnungsplanes zu informieren ist und die Möglichkeit einer Stellungnahme gegeben sein muss (§ 10 Abs. 1 ROG). Durch die Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (Plan-UP-Richtlinie 2001/42/EG) der EU ergibt sich zusätzlich die Pflicht zur Beteiligung der Öffentlichkeit bei

der Aufstellung von Raumordnungsplänen, was den Bedeutungsgewinn der Partizipation unterstreicht. Zudem sieht § 15 Abs. 3 ROG vor, dass innerhalb des Raumordnungsverfahrens die Möglichkeit besteht, die Öffentlichkeit einzubeziehen (▷ *Raumordnungsverfahren*).

Das BauGB sieht bereits seit 1960 in den alten Bundesländern und seit Ende 1990 in den neuen Bundesländern eine öffentliche Auslegung von Plänen vor sowie die Möglichkeit, Anregungen und Bedenken zu äußern. 1976 wurde die „vorgezogene Bürgerbeteiligung“ verbindlich in das allgemeine Städtebaurecht eingeführt. Entsprechend findet sich eine Reihe rechtlicher Regelungen zur (Öffentlichkeits-)Beteiligung im BauGB. Sie umfassen die frühzeitige Information der Öffentlichkeit, zu der auch Kinder und Jugendliche gehören (§ 3 Abs. 1 BauGB), die öffentliche Auslegung (§ 3 Abs. 2 BauGB), die Beteiligung der Behörden und Träger öffentlicher Belange, die Begründung der Notwendigkeit der Beteiligung und die zusätzliche Nutzung der digitalen Medien (§ 4 BauGB), die Darstellung der berücksichtigten Ergebnisse der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung (§§ 6 und 10 BauGB), die rechtzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Aufstellung von Plänen und Satzungen sowie im Rahmen von Sanierungen (§§ 33, 34, 137 BauGB) und die Verletzung von Verfahrens- und Formvorschriften zur Öffentlichkeitsbeteiligung in Bezug auf die Rechtswirksamkeit von ▷ *Flächennutzungsplan* und Satzungen (§ 214 BauGB). Im Vordergrund steht dabei das Ziel, die von der Planung berührten Belange vollständig zu ermitteln und zutreffend zu bewerten (§ 4 Abs. 1 BauGB).

Insbesondere in den 1980er und 1990er sowie seit den 2000er Jahren (im Zuge von Konflikten um Infrastrukturprojekte) war ein Bedeutungsgewinn der Öffentlichkeitsbeteiligung zu verzeichnen. Neben der formellen Verankerung der Öffentlichkeitsbeteiligung gewannen dabei auch informelle Formen der Beteiligung an Bedeutung.

2.2 Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltrecht

Das ▷ *Umweltrecht* hat in den vergangenen Jahren maßgebliche Impulse für die Öffentlichkeitsbeteiligung gegeben. Die 1998 unterzeichnete Aarhus-Konvention ist ein internationales „Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten“, das von Deutschland und weiteren 42 Staaten sowie der EU ratifiziert wurde (vgl. UNECE 1998). Die Aarhus-Konvention schreibt weitgehende Beteiligungsanforderungen für umweltrelevante Planungen und Projekte vor. Sie ist der erste völkerrechtliche Vertrag, der jeder Person Rechte im Umweltschutz zuschreibt. Artikel 6 der Aarhus-Konvention regelt die Beteiligung an Entscheidungsverfahren in Hinsicht auf das Ob und das Wie. Inhaltlich lässt sich die Aarhus-Konvention in drei Säulen gliedern:

- 1) Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen über die Umwelt
- 2) Beteiligung der Öffentlichkeit bei bestimmten umweltbezogenen Entscheidungen
- 3) Zugang zu Gerichten bzw. Tribunalen in Umweltangelegenheiten

In der Folge der Aarhus-Konvention wurde die Öffentlichkeitsbeteiligung bei Umweltangelegenheiten in die Europäische Richtlinie 2003/35/EG vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme (sogenannte Öffentlichkeits-Richtlinie) und in das deutsche Recht umgesetzt (Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz – Gesetz über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (ÖffBetG)). Die Vorgaben flossen auch in weitere europäische

Öffentlichkeitsbeteiligung

Umweltrichtlinien ein. Die Regelungen ermöglichen es der Öffentlichkeit, sich bei umweltrechtlichen Zulassungsverfahren und beim Erlass bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme zu beteiligen. Die Beteiligungsrechte beziehen sich zum einen auf die Information durch öffentliche Bekanntmachung über geplante Vorhaben und die Stellungnahme im Zulassungsverfahren, vor allem bei Industrieanlagen und Infrastrukturmaßnahmen, die von den EU-Richtlinien zur integrierten Vermeidung und Verminderung von Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie 2008/1/EG vom 15. Januar 2008) und zur Umweltverträglichkeitsprüfung (Richtlinie 85/337/EWG vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten – UVP-Richtlinie) erfasst werden (▷ *Umweltprüfung*). Zum anderen besteht auch durch die Plan-UP-Richtlinie der EU (Richtlinie 2001/42/EG vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme) die Pflicht zur Beteiligung der Öffentlichkeit. Dies gilt für das Raumordnungs-, Fachplanungs- und Bauplanungsrecht (▷ *Planungsrecht*). In allen Fällen sind die Stellungnahmen bei der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen. Nichtsdestotrotz wird aus der deutschen Umweltbewegung die Kritik geäußert, in Bezug auf Bürgerbeteiligung im Umweltschutz seien in den letzten Jahren eher Rückschritte durch Deregulierungen und Verfahrensbeschleunigungen zu verzeichnen (vgl. Zschiesche 2011). Durch Angleichung der deutschen Gesetzeslage an die europäischen Vorgaben müssen sich beispielsweise die Umwelt- und Naturschutzverbände selbst Informationen und Planungsunterlagen über das Planungsverfahren aus dem Amtsblatt oder aus dem Internet besorgen, eine unaufgeforderte Übersendung erfolgt nicht. Auch hat sich die Frist für die Stellungnahmen der Verbände verkürzt. Allerdings hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) ein wesentliches Prinzip des deutschen Umweltrechtsschutzes, den sogenannten Einwendungsausschluss (Präklusion), für unwirksam erklärt. „Umweltverbände und sonstige Dritte können demzufolge Klagen gegen umweltrechtliche Genehmigungen und Planfeststellungsverfahren nicht oder nicht rechtzeitig gerügt haben“ (Steinkemper 2015; vgl. auch Bruckert 2015).

2.3 Öffentlichkeitsbeteiligung im Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)

Mit dem am 07.06.2013 in Kraft getretenen Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PIVereinHG) erhofft sich der Gesetzgeber eine größere Bürgernähe und eine stärkere Legitimation des Planfeststellungsverfahrens (▷ *Planfeststellung*). Dazu ist beispielsweise eine frühere Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen. Hierzu wurde u. a. auch das VwVfG geändert (§ 25 Abs. 3 VwVfG). Das VwVfG regelt zudem auch, welche Personen beteiligungsberechtigt sind (§ 11 VwVfG). Allerdings ist das Gesetz gleichzeitig darauf ausgerichtet, Planungsverfahren zu beschleunigen, was der Öffentlichkeitsbeteiligung eher zuwiderläuft.

3 Öffentlichkeitsbeteiligung in ausgewählten Praxisfeldern

Öffentlichkeitsbeteiligung ist inzwischen in allen Handlungsfeldern der Stadt- und Raumplanung zu einem maßgeblichen Verfahrensbestandteil geworden. In den letzten Jahren haben jedoch einige Bereiche, vor allem Großprojekte und Infrastrukturprojekte der Energiewende, in der Debatte über Öffentlichkeitsbeteiligung eine besondere Beachtung erhalten. Auf diese wird im Folgenden exemplarisch eingegangen. Darüber hinaus wird das Handlungsfeld der integrierten Stadt(teil)entwicklung dargestellt, da es eine langjährige Praxis der Beteiligung aufweist.

3.1 Praxisfeld Großprojekte

Insbesondere Infrastruktur-Großprojekte (> *Infrastruktur*) werden zunehmend öffentlich thematisiert, da die Akzeptanz politischer Entscheidungen in diesem Feld gering ist. Mit Großprojekten sind raumbedeutsame Vorhaben mit Auswirkungen auf eine große Anzahl von Betroffenen gemeint. Beispiele dafür sind Flughäfen, Bahnhöfe, Hochgeschwindigkeitsbahntrassen oder Energieleitungen. Immer öfter kommt es hier zu einer Diskrepanz zwischen der Risiko- und Folgenabschätzung von Fachleuten auf der einen und der Bürgerinnen und Bürger auf der anderen Seite. Die Bevölkerung hat den Eindruck, kaum Einfluss auf die Risiken nehmen zu können, und ist deshalb nicht bereit, die Vorhaben zu akzeptieren. In der Folge kommt es zu Protesten, wofür Stuttgart 21 das prominenteste Beispiel der letzten Jahre ist (vgl. Brettschneider/Schuster 2013). Im Bereich des Planungsrechts führte dies zu einer Diskussion, die sich u. a. in dem Planvereinheitlichungsgesetz (PlVereinHG) niedergeschlagen hat (vgl. Seibert-Fohr 2013). Studien und Handbücher zur Rolle der Öffentlichkeitsbeteiligung bei öffentlichen Großprojekten verweisen auf die Bedeutung der Thematik (vgl. BMVI 2014 zur Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor).

Vor diesem Hintergrund geraten die Rechtssicherheit und die Verlässlichkeit einmal getroffener Planungsentscheidungen unter Druck. Ob mit dem PlVereinHG Verbesserungen eintreten, muss noch unter Beweis gestellt werden. Denn es wird lediglich mit einer punktuellen Akzeptanzförderung gerechnet. Zum Beispiel wird „über die Ziele, Mittel und Auswirkungen des Vorhabens informiert, nicht aber über mögliche Alternativen. Gerade eine Einbeziehung in die Alternativabwägung wird aber immer wieder angemahnt“ (Seibert-Fohr 2013: 322).

3.2 Praxisfeld Energiewende – Trassenausbau und Windenergieanlagen

Eines der größten Infrastrukturvorhaben in Deutschland ist der im Zuge der Umstellung der Energieversorgung auf erneuerbare Energien diskutierte Aus- und Neubau der Netzinfrastruktur. Mit dem Netzausbauplan der Bundesregierung wurden gesetzliche Vorschriften geschaffen, die den Bau der als notwendig eingeschätzten Stromtrassen beschleunigen sollen (> *Netzausbauplanung*). Zudem gehen mit der Energiewende weitere Investitionen in erneuerbare Energien einher, u. a. der Bau von Wind- und Solarparks, Biogasanlagen und Speichern (> *Erneuerbare Energien*).

Beim Ausbau der Netzinfrastruktur und weiterer Anlagen der Energiewende befürchtet die betroffene Bevölkerung vor Ort bzw. entlang der Trassen oftmals Risiken und Nachteile (teilweise als NIMBY, Not-In-My-Back-Yard, bezeichnet). Außerdem gibt es unterschiedliche Auffassungen, ob die Trassen überhaupt notwendig sind. Vor diesem Hintergrund finden verschiedene formelle

Öffentlichkeitsbeteiligung

und informelle Beteiligungsverfahren Anwendung, die die frühzeitige Beteiligung an Planungs- und Entscheidungsprozessen ermöglichen und so versuchen, Kompromisse auszuloten und gemeinsam getragene Lösungen zu finden. Mithilfe entsprechender Regelungen im „Netzausbau-beschleunigungsgesetz Übertragungsnetz“ (NABEG) soll eine größere Akzeptanz in den Netzausbauregionen erreicht und gleichzeitig der Ausbau des Strom-Übertragungsnetzes beschleunigt werden. Für länderübergreifende sogenannte Stromautobahnen, die prioritär ausgebaut werden sollen, wurde die Planung von der Länder- auf die Bundesebene verlagert. Hierfür ist die Bundesnetzagentur (BNetzA) zuständig, für andere Trassen liegt die Zuständigkeit weiterhin bei den Ländern (herkömmliches Verfahren). Im neuen Verfahren werden folgende Schritte durchgeführt:

- 1) Szenariorahmen – Festlegung der notwendigen Annahmen für die weitere Planung
- 2) Nationaler Netzentwicklungsplan (mündet in Bundesbedarfsplan) – Festlegung der Strecken
- 3) Bundesfachplanung (führt zum Bundesnetzplan) – Festlegung der Trassenkorridore
- 4) Planfeststellung in den jeweiligen Korridoren – Planfeststellungsbeschluss und Festlegung der Trasse

Bei jedem dieser vier Planungsschritte muss die BNetzA die Öffentlichkeit beteiligen. Persönlich betroffene Bürger können zudem in einer öffentlichen Antragskonferenz, in der u. a. der Umfang der Untersuchung festgelegt wird, fordern, dass alternative Trassen geprüft werden. Die zuständige Behörde (zumeist die BNetzA) macht die Planungsunterlagen außerdem im Internet publik. Für die beiden Verfahrensschritte Bundesfachplanung (Ebene der *▷ Raumordnung*) und Planfeststellung gilt, dass auf einer Antragskonferenz neben den betroffenen Bürgern auch Vereinigungen und Träger öffentlicher Belange (TÖB) beteiligt werden und der Untersuchungsrahmen festgelegt wird. Die Öffentlichkeit wird nach der Prüfung der vollständigen Unterlagen noch einmal beteiligt, bevor die zuständige Behörde abschließend entscheidet. Auch wenn das Planungsverfahren nach Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) und NABEG beschleunigt werden soll, haben Bürgerinnen und Bürger im Gegensatz zu bisherigen Verfahren bereits im frühen Planungsprozess die Möglichkeit, sich zu beteiligen und Einwände zu erheben. Die Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung sieht auch die Auslegungspflicht im Internet vor (§9 NABEG). Elektronische Stellungnahmen müssen genauso berücksichtigt werden wie solche in Schriftform.

Die frühe Bürgerbeteiligung, die höhere Transparenz durch die öffentliche Diskussion des Szenariorahmens und des Netzentwicklungsplans sowie auch die integrierte Netzplanung werden einerseits als Verfahrensverbesserungen gewertet, andererseits wird aber kritisiert, dass nicht festgelegt ist, was mit den Einwendungen der Bürgerinnen und Bürger geschieht bzw. ob und wie sie Berücksichtigung finden, und dass es an Transparenz des Verfahrens mangelt.

3.3 Praxisfeld Integrierte Stadt(teil)entwicklung

Bürger- bzw. Öffentlichkeitsbeteiligung ist in der integrierten Stadt(teil)entwicklung eine etablierte Verfahrensweise, die auf langjährige Erfahrungen in der Praxis zurückgreifen kann. Sowohl informelle Planungen und Konzepte, wie städtebauliche Rahmenpläne oder integrierte Stadtentwicklungskonzepte, als auch gesetzlich geregelte und verbindliche Verfahren, wie die Aufstellung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen (*▷ Bebauungsplan*), greifen auf erprobte Beteiligungsverfahren und -methoden zurück (*▷ Integrierte Stadtentwicklung*). Dabei kommt ein Mix aus formellen und informellen Beteiligungsinstrumenten zum Einsatz.

Bürgerbeteiligung, Teilhabe und Engagement von Bewohnerinnen und Bewohnern spielen seit der Einführung des Städtebauförderungsprogramms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt“ 1999, das 2012 in „Programm Soziale Stadt – Investitionen im Quartier“ umbenannt wurde, eine wesentliche Rolle (▷ *Soziale Stadt*). Das Programm soll dazu beitragen, die Lebensbedingungen in benachteiligten Stadtteilen umfassend zu verbessern. Dazu stellt sich vorrangig die Anforderung, die spezifischen Interessen und Bedarfe der verschiedenen Bevölkerungsgruppen, von Familien mit Kindern über Ältere und Migranten bis hin zu Jugendlichen, adäquat zu berücksichtigen. Eine differenzierte und vielfältige Vorgehensweise, die eine zielgruppenspezifische Ansprache und entsprechende Verfahren und Methoden der Beteiligung umfasst, hat sich durch langjährige Erfahrungen bewährt. Gleichzeitig stellen sich besondere Anforderungen, etwa wie mit widerstreitenden Interessen umzugehen ist und wie sich die Ergebnisse in den kommunalpolitischen Prozess einbinden lassen (vgl. BMVBS 2008; Kast 2006).

Mithilfe der Bürgerbeteiligung konnten im Rahmen des Programms „Soziale Stadt“ in den vergangenen Jahren vor allem in den folgenden Bereichen positive Effekte erzielt werden (vgl. Sinning 2013: 15):

- Zusammenleben der Bewohner, Quartiersimage und Identifikation mit dem Quartier verbessern (▷ *Quartier/Quartiersentwicklung*)
- Bürgerbeteiligung anstoßen und ausbauen, Beteiligungsmöglichkeiten verbessern und die Eigeninitiative der Bewohnerinnen und Bewohner stärken
- Vernetzung und Ressourcen gesellschaftlicher Akteure für Partizipation nutzen (▷ *Netzwerke, soziale und organisatorische*)
- Eigeninitiative und Selbstorganisation der Mieter durch die Wohnungswirtschaft stärken

Der Deutsche Städtetag verweist darauf, dass in der ▷ *Stadtentwicklung* vielfältige positive Erfahrungen mit Öffentlichkeitsbeteiligung vorliegen (vgl. DST 2013). Allerdings mangle es häufig an einer gemeinsamen Beteiligungskultur, der Verständigung über verbindliche Spielregeln und an Qualitätsstandards.

4 Reflexion und Ausblick

Beteiligungskultur weiter ausbauen: Insbesondere bei den neueren Beteiligungsaufgaben, wie bei den Infrastruktur-(Groß-)Projekten, fehlt es häufig an einer ausgeprägten Beteiligungskultur, die ein entsprechendes Selbstverständnis bei allen beteiligten und beteiligenden Akteuren voraussetzt. Ähnlich wie in etablierten Handlungsfeldern, etwa der Stadt(teil)entwicklung, können positive Erfahrungen mit Öffentlichkeitsbeteiligung dazu beitragen, die Qualitätsstandards weiterzuentwickeln.

Die formale, rechtlich verankerte Öffentlichkeitsbeteiligung hat gegenüber den Akteuren zwar eine Rechtsschutzfunktion (▷ *Rechtsschutz in der Planung*). Darüber hinaus ist für den Erfolg eines Beteiligungsprozesses jedoch bedeutsam, dass eine übergreifende Kommunikationsstrategie vorliegt, die die formale Beteiligung durch informelle Angebote ergänzt, und dass entsprechende Qualitätskriterien berücksichtigt werden.

Öffentlichkeitsbeteiligung

Öffentlichkeitsbeteiligung weiterentwickeln: Neben der Beteiligungskultur ist die Qualität der Öffentlichkeitsbeteiligung davon abhängig, ob eine Reihe von Eckpunkten eingehalten wird, die Fairness und Transparenz gewährleisten. Dazu zählt u. a., frühzeitig zu beteiligen, die sogenannte Nullvariante ergebnisoffen einzubeziehen und die Ergebnisse der Beteiligung im weiteren Planungsprozess zu berücksichtigen (vgl. BfR 2012; Wulfhorst 2011). Mit Blick auf diese Anforderungen sollten die bisherigen Regelungen und Verfahren einer fachlichen Prüfung und ständigen Weiterentwicklung unterzogen werden.

Smart Planning – virtuelle Öffentlichkeitsbeteiligung: Die bisherigen Erfahrungen mit virtuellen Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung weisen sowohl auf Chancen als auch auf Risiken hin. Neue Instrumente und Technologien von Smart Planning lassen erwarten, dass auch für die Öffentlichkeitsbeteiligung Innovationen zu erwarten sind. Die Raumplanung sollte sich frühzeitig mit diesen Entwicklungen auseinandersetzen, um zum einen neue Zielgruppen wie etwa jüngere Menschen (Digital Natives) zu gewinnen, zum anderen aber auch möglichen Gefahren vorzubeugen, z. B. einer Selektivität in der Beteiligung (Digital Divide).

Internationale Erfahrungen einbeziehen: Im internationalen Raum liegen vielfältige Erfahrungen mit Öffentlichkeitsbeteiligung vor, die wertvolle Anregungen für die Raumplanung in Deutschland geben können. Beispielsweise haben Großbritannien, die Niederlande und die Schweiz bei Infrastrukturprojekten jeweils eigene Verfahrensweisen entwickelt, wie Öffentlichkeitsbeteiligung zur Konfliktvermittlung beitragen kann. Diese internationalen Erfahrungen auszuwerten und vor dem Hintergrund der jeweiligen *Planungskultur* zu reflektieren, kann für die Fachdiskussion in Deutschland gewinnbringend sein.

Öffentlichkeitsbeteiligung in Aus- und Weiterbildung verankern: Eine der Kernkompetenzen von Stadt- und Raumplanenden ist heutzutage die Gestaltung von Öffentlichkeitsbeteiligung und kommunikativen Planungsprozessen. Dies beinhaltet, in Planungs- und Entwicklungsverfahren zu vermitteln und zu moderieren, dialog- und prozessorientiert zu arbeiten sowie neben fachlichen auch kommunikative und verfahrensbezogene Kenntnisse und Fähigkeiten einzusetzen (*► Moderation, Mediation*). Eine Erweiterung des Know-hows um das entsprechende planungsmethodische Handwerkszeug ist gefordert, um auch in dieser Rolle effektiv arbeiten zu können. Entsprechende Qualifizierungen gehören inzwischen in fast allen Stadt- und Raumplanungsstudiengängen in Deutschland zum Standard. Auch in Weiterbildungs- und Fachveranstaltungen werden diese Kompetenzen vermittelt. Neben Planerinnen und Planern sind diese Kompetenzen aber auch für weitere Beteiligte, wie Politik, Verwaltung, Vereine und Verbände, hilfreich. Die VDI-Richtlinienreihe 7001 „Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planung und Bau von Infrastrukturprojekten“ für Ingenieure leistet dazu einen Beitrag (vgl. VDI 2014a, 2014b). In diesem Zusammenhang wird für alle Kommunikations- und Beteiligungsbemühungen bei Planung und Bau von Infrastrukturprojekten das Ziel formuliert, Bürgerinnen und Bürger vor Ort sowie lokale Verbände, Nichtregierungsorganisationen und Bürgerinitiativen als Partner zu gewinnen. Hinweise zur Kommunikation und Bürgerbeteiligung bei der Durchführung von Infrastrukturprojekten werden unter Berücksichtigung der Leistungsphasen in der Ingenieurplanung (HOAI) gegeben.

Literatur

- BfR – Beirat für Raumentwicklung (Hrsg.) (2012): Empfehlungen des Beirats für Raumentwicklung: Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planungs- und Zulassungsverfahren großer Infrastrukturvorhaben. Berlin.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2008): Statusbericht 2008 zum Programm Soziale Stadt. Berlin.
- BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.) (2014): Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung. Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor. http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/handbuch-buergerbeteiligung.pdf?__blob=publicationFile (25.10.2014).
- Brettschneider, F.; Schuster, W. (Hrsg.) (2013): Stuttgart 21. Ein Großprojekt zwischen Protest und Akzeptanz. Wiesbaden.
- Bruckert, F. (2015): Die Ausweitung der Klagebefugnis im Umweltrecht. Anpassungsbedarf der Schutznormlehre in Folge europäischer Integration. In: *Natur und Recht*, 37 (8), 541-546.
- Danielzyk, R.; Knieling, J.; Hanebeck, K.; Reitzig, F. (2003): Öffentlichkeitsbeteiligung bei Programmen und Plänen der Raumordnung. Bonn. = *Forschungen des BBR* 113.
- DST – Deutscher Städtetag (Hrsg.) (2013): Beteiligungskultur in der integrierten Stadtentwicklung. Arbeitspapier der Arbeitsgruppe Bürgerbeteiligung des Deutschen Städtetages. http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/veroeffentlichungen/mat/mat_beteiligungskultur_2013_web.pdf (05.01.2015).
- Hilpert, J. (Hrsg.) (2011): Nutzen und Risiken öffentlicher Großprojekte: Bürgerbeteiligung als Voraussetzung für eine größere gesellschaftliche Akzeptanz. Stuttgart. = *Stuttgarter Beiträge zur Risiko- und Nachhaltigkeitsforschung* 19.
- Kast, A. (2006): Gesellschaftliche Teilhabe sichern. Partizipation von Migrantinnen und Migranten in der „Sozialen Stadt“ Berlin. Berlin.
- Seibert-Fohr, A. (2013): Öffentlichkeitsbeteiligung im Planungsverfahren: Chancen und Grenzen am Beispiel des Planvereinheitlichungsgesetzes. In: *Verwaltungsarchiv* 103 (3), 311-326.
- Sinning, H. (2013): Partizipation in der sozialen Stadtentwicklung – Daueraufgabe für öffentliche Hand und Wohnungswirtschaft. In: *Forum Wohnen und Stadtentwicklung* 5 (1), 13-18.
- Steinkemper, U. (2015): Mehr Umweltverbandsklagen zu erwarten: (WK-intern) – Die ohnehin schon große Zahl erfolgreicher Umweltverbandsklagen könnte schon bald noch mehr zunehmen. In: *Windkraft-Journal*, Nachricht vom 17.10.2015. <http://www.windkraft-journal.de/2015/10/17/eugh-kippt-einwendungsausschluss-im-deutschen-umweltrecht/73018> (26.06.2016).
- UNECE – United Nations Economic Commission for Europe (ed.) (1998): Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten. <http://www.bmub.bund.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/aarhus.pdf> (15.09.2015).

Öffentlichkeitsbeteiligung

VDI – Verein Deutscher Ingenieure e.V. (Hrsg.) (2014a): VDI Richtlinie 7001. Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planung und Bau von Infrastrukturprojekten. Standards für die Leistungsphasen der Ingenieure. Düsseldorf.

VDI – Verein Deutscher Ingenieure e.V. (Hrsg.) (2014b): VDI Richtlinie 7001. Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planung und Bau von Infrastrukturprojekten. Schulung für die Leistungsphasen der Ingenieure, Blatt 1. Düsseldorf.

Wulfhorst, R. (2011): Konsequenzen aus „Stuttgart 21“: Vorschläge zur Verbesserung der Bürgerbeteiligung. In: Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft 64 (15), 581-590. http://www.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/1_2013/wulfhorst_reinhard.pdf

Zschiesche, M. (2011): Die Aarhus-Konvention zur Bürgerbeteiligung im Umweltschutz. Als Bollwerk viel zu schade. In: oekom e.V. – Verein für Ökologische Kommunikation (Hrsg.): Bürgerbeteiligung 3.0. Zwischen Volksbegehren und Occupy-Bewegung. Bobingen, 42-47.

Bearbeitungsstand: 02/2018