































Impressum

HERAUSGEBER

DIALOGIK

gemeinnützige Gesellschaft für

Kommunikationsund Kooperationsforschung mbH

Lerchenstr. 22

D-70176 Stuttgart



GEFÖRDERT VOM



Innovationsgruppen Nachhaltiges Landmanagement

GESCHÄFTSFÜHRER

Prof. Dr. Dr. h.c. Ortwin Renn

Agnes Lampke

PROJEKTKOORDINATOR ENAHRGIE

Dr. André Schaffrin

EA European Academy GmbH Bad Neuenahr-Ahrweiler

Telefon: +49 2641 973-322 andre.schaffrin@ea-aw.de

enahrgie.de/

KONTAKT PARTIZIPATIONSMODELL

Dr. Gisela Wachinger

DIALOGIK

gemeinnützige Gesellschaft für

Kommunikations- und Kooperationsforschung mbH

Lerchenstr. 22

D-70176 Stuttgart

Mobil: 0176-48844169

Fax: +49-711-35-85-216-0

Wachinger@dialogik-expert.de

AUTOREN

Julian Engelbert (Fachgebiet Raumplanungs- und Umweltrecht, Fakultät Raumplanung, TU Dortmund)

Lena Strothe (Fachgebiet Raumplanungs- und Umweltrecht, Fakultät Raumplanung, TU Dort-mund)

Dr. Gisela Wachinger (DIALOGIK gemeinnützige GmbH)

Sarah-Kristina Wist (DIALOGIK gemeinnützige GmbH)

Unter Mitarbeit von

Kap. 2.1. Das Beispiel Landkreis Ahrweiler

Tanja Nietgen (EA European Academy)

Dr. André Schaffrin (EA European Academy)

Wolfgang Schlagwein

Mareike Schulz (Landkreis Ahrweiler)

Kap. 3.2.1. Beteiligung zur Flächennutzungsplanung in der Stadt Emmendingen Ute Kinn (Büro GRiPS)

Inhalt

1	Einführung in das Thema Beteiligung	2				
	1.1 Abgrenzung "Prozess" und "Verfahren"					
	1.2 Einführung in die Bürgerbeteiligung und Partizipation aus sozialwissenschaftlicher Sicht					
	1.2.1 Beratungsprozesse					
	1.2.2 Beteiligungsprozesse					
	1.2.3 Erfolgsfaktoren von Partizipationsprozessen					
	Frühzeitigkeit					
	Entscheidungsspielraum					
	Ernsthaftigkeit					
	Transparenz					
	Mandatierung	7				
	Fairness	8				
	Nachhaltigkeit					
	Umsetzbarkeit, bzw. Anschlussfähigkeit					
	Haltung der Akteure					
	1.3 Begriffsklärungen					
	1.3.1 Nicht förmliche, förmliche und teilformalisierte Öffentlichkeitsbeteiligung					
	1.3.2 Planaufstellung und vorhabenbezogene Verfahren					
	1.3.3 Öffentlichkeit/Betroffene					
	1.3.3.1 Juristische Sichtweise					
	1.3.3.2 Sozialwissenschaftliche Sichtweise	16				
2 Partizipation gesellschaftlicher Gruppen zu gesellschaftlich relevanten Fragen ohne Zusammenhang mit behördlichen Verfahren ("Zivilgesellschaftliche Beratungsprozesse")						
	2.1 Beispiele für zivilgesellschaftliche Beratungsprozesse	17				
	2.1.1 Das Beispiel Landkreis Ahrweiler	17				
	2.1.1.1 Runder Tisch Verbände und Vereine	17				
	2.1.1.2 Fokusgruppen zu Energieszenarien					
	2.1.2 Das Beispiel Integriertes Energie- und Klimaschutzkonzept des Landes Baden-Württem					
		19				
3	Partizipation gesellschaftlicher Gruppen in Vorbereitung von behördliche	e n				
	erfahren					
	3.1 Beschreibung					
	3.2 Beispiele für Beteiligungsverfahren in Vorbereitung auf behördliche Verfahren					
	3.2.1 Beteiligung zur Flächennutzungsplanung in der Stadt Emmendingen					
	3.2.2 Schoch-Areal (Stadt Stuttgart) Architekturwettbewerb mit energieneutralem Quartier:					
	Bebauungsplan-Verfahren	23				
		23				
	Verfahrensbegleitende und nachgelagerte informelle					
Ö	ffentlichkeitsbeteiligung	24				
	4.1 Einführung	24				
	4.2 Beteiligung zur Ausweisung von Vorranggebieten für Windkraftanlagen in den Gemeinden					
	Schorndorf und Winterbach: Regionalplanung	25				
	4.3. Nachgelagerte informelle Öffentlichkeitsbeteiligung	26				
_						
כ	Teilformalisierte Öffentlichkeitsbeteiligung					
	5.1 Ablauf					
	5.2 Rechtliche Grundlagen					
	5.2.1 Aarhus Übereinkommen und Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie					
	5.2.2 Umsetzung in Deutschland					
	5.2.2.1 Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 25 Abs.3 VwVfG					
	J.E.E.E ITUNE VITENLICHKENSVELENIKUNK NACH X J AVS.1 DAUGD	5 U				

6	Förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung	31
	6.1 Ablauf	
	6.2 Planaufstellung	31
	6.2.1 Raumordnung und Regionalplanung	
	6.2.1.1 Beteiligung in der Raumordnung, § 9 Abs. 2 ROG	
	6.2.2.2 Beteiligung in der Regionalplanung	
	6.2.2 Bauleitplanung	34
	6.3 Vorhabenbezogene Verfahren	
	6.3.1 Ebene der raumordnerischen Prüfung (RoV)	35
	6.3.2 Umweltverträglichkeitsprüfung	36
	6.3.3 Genehmigungsverfahren	
	6.3.3.1 Planfeststellung	
	6.3.3.1.1 Anhörungsverfahren	38
	6.3.3.1.2 Planfeststellung im engeren Sinne	41
	6.3.3.2 Immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren	
	6.3.3.2.1 Bekanntmachung	
	6.3.3.2.2 Auslegung	
	6.3.3.2.3 Einwendungen	
	6.3.3.2.4 Erörterungstermin	
	6.3.3.2.5 Erteilung der Genehmigung	
	6.3.3.3 Baugenehmigung	
7	Analytisch- deliberative Verfahrensabläufe in der Raumplanung	44
7	7.1 Abstrakte Darstellung	44
	7.1.1 Empfehlung: Eine Fachgruppe	47
	7.1.2 Das Mandat des Gremiums	48
	7.1.3 Die vorgezogene Beteiligung	49
	7.1.4 Die verfahrensbegleitende Beteiligung	49
	7.2 Regionalplanung	50
	7.3 Flächennutzungsplanung	52
8	Fazit	55
9	Literaturverzeichnis	56
_	9.1 Internetquellen	
	9.2 Rechtsquellenverzeichnis	

Einleitung und Ziele des Partizipationsmodells

Im Zuge der durch die deutsche Bundesregierung eingeleiteten Energiewende lassen sich eine Reihe neuer gesellschaftlicher Herausforderungen aufzeigen. Hierbei handelt es sich um nicht weniger als den Umbau der gesamten Energiewirtschaft, von dem alle Bürger*innen betroffen sind und bei dem im Idealfall - unterschiedliche Vorstellungen in einen gesellschaftlichen Konsens über die Ausgestaltung überführt werden sollen. Parallel dazu entstand und entsteht weiterhin der Wunsch und ein wachsender Anspruch seitens der Bevölkerung, in politische Entscheidungen stärker als bisher mit einbezogen zu werden. Dies zeigt sich einerseits in Form zahlreicher sogenannter Energiegenossenschaften, bei denen die Bürger*innen aktiv Teil der Energiewende sein möchten. Andererseits steigt die Zahl der Proteste bei geplanten Bauvorhaben. Es gibt in Deutschland zahlreiche Windkraftanlagen, zu deren Füßen sich eine Bürgerinitiative finden lässt, die entweder den Bau verhindern wollte oder gerade dabei ist, den Bau zu verhindern.

Gleichzeitig werden die auf kommunaler Ebene zu treffenden energiepolitischen Entscheidungen immer vielschichtiger, auch weil das Regelwerk in den letzten Jahren komplexer geworden ist. Damit steigt auch der Arbeitsaufwand von Planungs- und Genehmigungsverfahren, da rechtliche Rahmenbedingungen auf kommunaler, Bundesund EU-Ebene berücksichtigt und eingehalten werden müssen. Die genauen Abläufe solcher Verfahren sind - nicht nur für die Bürgerschaft - immer schwerer nachzuvollziehen. In Folge dessen wird nicht selten die Transparenz der Prozesse bemängelt, oft werden die resultierenden Entscheidungen in Frage gestellt.

Wie kann es nun gelingen, auf der einen Seite die rechtlichen Vorgaben und Abläufe bei Genehmigungen und Planungen einzuhalten und auf der anderen Seite dem Wunsch nach mehr Beteiligung seitens der Bürgerschaft zu entsprechen? Das hier vorgelegte Partizipationsmodell möchte hierauf Antworten geben. Es zeigt sowohl die rechtlich vorgegebene Öffentlichkeitsbeteiligung auf, als auch die darüber hinaus empfohlenen Beteiligungsformen.

Die Idee, die Öffentlichkeit und insbesondere die durch eine Planungsmaßnahme besonders Betroffenen ins Verfahren einzubeziehen, hat sich bereits vor mehreren Jahrzehnten im Städtebaurecht niedergeschlagen. Die förmliche Auslegung des Bauleitplanentwurfs samt der Gelegenheit, "Bedenken und Anregungen" 1 bzw. Stellungnahmen² vorzubringen, ist seit jeher Teil des Bundesbaugesetzes (BBauG, seit 1960) bzw. des Baugesetzbuchs (BauGB, seit 1986). Allerdings setzt diese Form der Beteiligung "erst in einer Planungsphase ein, in der schon ein verfestigter, verabschiedungsreifer Planentwurf"3 vorliegt. Neuere Partizipationsansätze verfolgen deshalb das Ziel, schon frühzeitig, aber dann auch nachhaltig verfahrensbegleitend weitere Beteiligungsschritte zu installieren, deren Ergebnisse in die Entscheidungsfindung zu Planungs- und Genehmigungsprozessen einfließen.

Das hier entworfene Partizipationsmodell soll für Planer und Genehmigungsbehörden, aber auch für lokale Akteure und Entscheidungsträger (Gremien und Politikern), die verschiedenen Phasen und damit verbundenen Handlungsräume für Partizipation in der räumlichen Planung systematisch darstellen. Hierfür bietet sich zunächst eine Kategorisierung entlang des jeweils vorhandenen bzw. fehlenden Verfahrensbezugs und der gesetzlichen Regelungstiefe an. (s.u. 1.3. Begriffsklärungen) Zudem ist es erforderlich, zwischen unterschiedlichen Verfahrensgegenständen – nämlich Planungen einerseits und Projekten andererseits - zu unterscheiden sowie dem Begriff der "Öffentlichkeit" Konturen zu verleihen.

¹ § 2 Abs.6 BBauG 1960

² vgl. § 3 Abs. 2 BauGB

³ Grigoleit et al. 2011, 150

Das Partizipationsmodell soll dabei auch dem Anspruch genügen, zwei zunächst sehr unterschiedlich erscheinende Herangehensweisen (die sozialwissenschaftliche und die juristische) zu vereinbaren. Nur wenn Partizipation aus der Brille sowohl der Gesellschaftswissenschaften, als auch der Verwaltungswissenschaften betrachtet wird, kann ein solches Partizipationsmodell eine theoretisch fundierte und auch praktisch anwendbare Hilfe für Planer und Entscheider in Verwaltung und Politik sein. Das vorliegende Partizipationsmodell soll diese Abläufe der Mitwirkung von Bürger*innen an Planungsentscheidungen darstellen.

Das Partizipationsmodell wurde im Bundesforschungsprojekt EnAHRgie erarbeitet und legt daher zunächst die rechtlichen Gegebenheiten des Landes Rheinland-Pfalz zugrunde. Es enthält aber auch Beispiele aus anderen Bundesländern, um den Einfluss von Partizipationsprozessen auf eine planerische Entscheidung zu zeigen, die den formalrechtlichen Abläufen vorgelagert stattgefunden haben.

Daher wird die Systematisierung im Folgenden in vier Schritten vorgenommen:

- 1. Schritt: Kapitel 1 klärt den Kontext und die verwendeten Begriffe aus Sicht der beiden Disziplinen
- 2. Schritt: Kapitel 2 bis 4 beschreiben die Partizipationsprozesse aus sozialwissenschaftlicher Sicht. Sie sind dabei in einer aufsteigenden Skala hintereinander angeordnet, die einem immer stärkeren Bezug zu juristischen Verfahren und damit zur konkreten Umsetzung folgt. Oft, aber nicht immer, entspricht dies auch einer zeitlichen Abfolge in der Planung.
- 3. Schritt: Kapitel 5 und 6 beschreiben die Beteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren aus juristischer Sicht.
- 4. Schritt: Kapitel 7 schließlich versucht die Synthese der Partizipationsprozesse mit Verwaltungsverfahren. Hier geht es darum, Verzahnungen deutlich zu machen, die über das einzelne Verfahren hinaus- und in gesellschaftliche Willensbildungsprozesse hin-

einreichen. Anhand von konkreten Beispielen, wie der Flächennutzungsplanung, werden "best-practice"-Modelle durchgespielt. Zuletzt wird ein allgemeines Ablaufschema für die Planung im Landkreis Ahrweiler beschrieben, das als Basis für konkrete Empfehlungen dienen kann.

1 Einführung in das Thema Beteiligung

Planungsentscheidungen, die in gesellschaftliche Handlungssysteme wie jenes der raumbezogenen Planung eingebettet sind, fallen nicht ad hoc. Verschiedene Akteure wirken beim Zustandekommen dieser Entscheidungen zusammen. Die Auswirkungen der Entscheidungen können weitreichende Betroffenheiten auslösen. Hohe Investitionssummen stehen oftmals auf dem Spiel. Aus diesen Gründen bestehen Planungen nicht allein aus einer Entscheidung, sondern umfassen auch einen zur Entscheidung hinführenden Ablauf.⁴

Die Prozesshaftigkeit ist eines der wesentlichen Merkmale der Raumplanung. Im Alltagsgebrauch werden die verschiedenen, zur Beschreibung von Abläufen gebräuchlichen Begriffe wie "Verfahren", "Prozess", "Vorgang" oder eben "Ablauf" meist synonym verwendet. Dies gilt auch für die öffentliche Auseinandersetzung mit räumlichen Planungen. Dem Differenzierungserfordernis des wissenschaftlichen Fachdiskurses, des gesellschaftswissenschaftlichen wie auch des juristischen, hält die populäre Praxis der Begriffsverwendung allerdings nicht stand. Aus diesem Grund werde im ersten Kapitel die Begriffe dem "state of the art" beider Wissenschaften entsprechend eingeordnet, sodass diese Begriffe im folgenden Partizipationsmodell sprachlich eindeutig verwendet werden können.

⁴ vgl. Schmidt-Aßmann 2006, 308

1.1 Abgrenzung "Prozess" und "Verfahren"

Ein Modell partizipativer Abläufe, wie es hier erarbeitet und dargestellt werden soll, erfordert systematisierende Begriffsarbeit, um verschiedene Phasen hinsichtlich der Beteiligungsmöglichkeiten unterscheiden zu können. Die Termini "Ablauf", "Prozess" und "Verfahren" sind in sozialwissenschaftlichen und rechtswissenschaftlichen Kontexten unterschiedlich belegt. Daher werden hier die Begriffe wie folgt verwendet:

Der Begriff "Ablauf" wird im Sinne der Alltagssprache verwendet. Den Begriff des "Prozesses" behalten wir im Folgenden den Partizipationsprozessen oder Beteiligungsprozessen vor, er wird daher nicht im rechtlichen Zusammenhang benutzt. Der Begriff des "Verfahrens" ist, soweit die vollziehende Gewalt beteiligt ist, nicht frei von Voraussetzungen⁵. Daher wird dieser Begriff im Folgenden rein rechtlich verwendet, wir sprechen also nicht von "Beteiligungsverfahren", auch wenn diese Formulierung weniger sperrig wäre als "Partizipationsprozesse" und im Allgemeinen bedeutungsgleich verwendet wird. § 9 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) definiert den Begriff des "Verwaltungsverfahrens". Dabei handelt es sich um die

"nach außen wirkende Tätigkeit der Behörden, die auf die Prüfung der Voraussetzungen, die Vorbereitung und den Erlass eines Verwaltungsaktes oder auf den Abschluss eines öffentlichrechtlichen Vertrags gerichtet ist; es schließt den Erlass des Verwaltungsaktes oder den Abschluss des öffentlichrechtlichen Vertrags ein."

Ein Verwaltungsverfahren wird also von einer Behörde durchgeführt und mündet in eine Entscheidung, die selbst noch Teil des Verfahrens ist und in Form eines Verwaltungsaktes oder eines öffentlich-rechtlichen Vertrages ergeht. Das Verfahren, insbesondere die abschließende Entscheidung, wirkt nicht nur behördenintern, sondern nach außen: Die vom Verfahren betroffenen Bürger*innen und ggf. juristischen Personen werden durch das Ergebnis unmittelbar berechtigt oder verpflichtet. Die Anwendung des Begriffs "Verwaltungsverfahren" wird also gesetzlich enggeführt auf Verfahren, die die Anforderungen des § 9 VwVfG erfüllen. Zu diesen Verfahren gehören z. B. die Planfeststellung gem. §§ 72 ff VwVfG oder das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren gem. §§ 10 ff. BImSchG.

Der Terminus des "Verfahrens" an sich ist nicht unmittelbar gesetzlich definiert. Allerdings spricht Vieles dafür, ihn innerhalb des hier entworfenen Modells als Oberbegriff für Verwaltungsverfahren i.S.d. § 9 VwVfG einerseits und die übrigen behördlichen Verfahren andererseits zu verwenden. Nicht jede prozesshafte "Tätigkeit der Behörden" wirkt nämlich nach außen und ist auf den Erlass eines Verwaltungsaktes oder den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags gerichtet. Die raumbezogene Planung kennt z. B. das Raumordnungsverfahren (§ 15 des Raumordnungsgesetzes - ROG), das mit der landesplanerischen Beurteilung ⁶ endet. ⁷ Diese ist weder ein Verwaltungsakt, noch ein öffentlich-rechtlicher Vertrag und besitzt keine Außenwirkung. Das Raumordnungsverfahren ist gem. der hier vorgenommenen Kategorisierung deshalb zwar "Verfahren", nicht aber "Verwaltungsverfahren". Dies gilt auch für die im ROG, den Landesplanungsgesetzen und dem BauGB geregelten Verfahren der Planaufstellung. Auch diese Prozesse enden nicht mit einem Verwaltungsakt oder öffentlich-rechtlichen Vertrag, sondern mit der Rechtskraft des Plans. Dazu wird

3

⁵ Für den Prozessbegriff gilt dies mit Blick auf die rechtsprechende Gewalt (z.B. Strafprozess, Zivilprozess). Die hier adressierten Abläufe werden aber von der Exekutive durchgeführt.

⁶ Das ROG des Bundes kennt keinen eigenen Begriff für das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens. Die Landesplanungsgesetze weichen in der Begrifflichkeit geringfügig voneinander ab. In § 17 X LPIG RLP ist z. B. vom raumordnerischen Entscheid die Rede.

[′]vgl.§32 III LPIG NW

vielen, aber nicht allen Plänen eine Rechtsform verliehen⁸.

Nach Schmidt-Aßmann⁹ sind Verfahren somit

"planvoll gegliederte Vorgänge der Informationsgewinnung und Informationsverarbeitung, die in der Verantwortung eines Trägers öffentlicher Verwaltung ablaufen. Sie geben den vielfältigen Kontakten zwischen Verwaltung und Bürgern oder zwischen Verwaltungseinheiten untereinander Struktur, indem sie sie zu einem Handlungsgefüge integrieren."

1.2 Einführung in die Bürgerbeteiligung und Partizipation aus sozialwissenschaftlicher Sicht

Gerade der Begriff "Bürgerbeteiligung" ist sehr vielfältig mit Bedeutungen belegt: jeder versteht oder assoziiert etwas Anderes mit ihm und knüpft gewisse Erwartungen daran. Unstrittig ist, dass Beteiligung oder auch Partizipation der Bürger*innen die entscheidende normative Grundlage eines demokratischen Systems ist.

Unter Partizipation versteht man ganz allgemein den Einbezug von Individuen oder Organisationen in den Willensbildungs- und Entscheidungsprozess. Bürgerbeteiligung ist folglich eine Form der Partizipation. Genauer wird sie der politischen Partizipation zugeordnet, da darunter

"alle Aktivitäten verstanden (werden, d. V.), die Bürger*innen freiwillig mit dem Ziel unternehmen, Entscheidungen auf den verschiedenen Ebenen des politischen Systems zu unternehmen"¹⁰.

In diesem Beitrag wird Bürgerbeteiligung wie folgt definiert:

⁸ Bebauungspläne sind gem. § 10 BauGB Satzungen, Raumordnungspläne ergehen häufig als Verordnungen. Der Flächennutzungsplan hingegen bleibt, genau wie etwa regionale Raumordnungspläne in Rheinland-Pfalz, ohne Rechtsform. Weiterführend siehe Detterbeck 2009, Rn 893.

⁹ Schmidt-Aßmann 2006, 395

¹⁰ Kaase 1983, 230

"Als Bürgerbeteiligungsverfahren sind hier kommunikative Prozesse gemeint, in denen Personen, die qua Amt oder Mandat keinen Anspruch auf Mitwirkung an kollektiven Entscheidungen haben, die Möglichkeit erhalten, durch die Eingabe von Wissen, Präferenzen, Bewertungen und Empfehlungen, auf die kollektiv wirksame Entscheidungsfindung direkt oder indirekt Einfluss zu nehmen"¹¹

Zwei Punkte sind hier hervorgehoben. Zum einen die Betonung auf kommunikative Prozesse. Hier geht es nicht um einseitige Kommunikation, wie bspw. auf Informationsveranstaltungen. Vielmehr sollen die Akteure untereinander ins Gespräch kommen, um so einen wechselseitigen Lern- und Gestaltungsprozess anzuregen. Zum anderen geht es bei Bürgerbeteiligungsprozessen nicht um eine Entscheidung, sondern um die Entscheidungsfindung. Damit ist klar hervorgehoben, dass sie keinen Ersatz für die Entscheidungen repräsentativ gewählter Gremien darstellt.

In vielen Fällen geht Beteiligung über die Ebene der Konsultation nicht hinaus. Tatsächliche Einflussnahme beginnt aber erst auf dem Level der Kooperation, wenn die Beteiligten eigene Empfehlungen zur Optimierung der Planung ausarbeiten. 12 13 Die zugehörigen Formate sind workshops und die schon zum geflügelten Wort gewordenen Runden Tische. Die höchste erreichbare Ebene ist die der Einigung im informellen Verfahren, z. B. durch Mediation. 14. Selbst. wenn im Rahmen der informellen Mediation eine Einigung zwischen Konfliktparteien erzielt wird, ist die Behörde nicht zwangsläufig an die Ergebnisse des

¹⁴ vgl. ebd., 12

¹¹ Renn 2011, 32; Hervorhebungen durch die Autoren

¹² vgl ebo

¹³ Das NABEG hat im Bereich der förmlichen Partizipation für eine Ausnahme gesorgt. Im Rahmen der Antragskonferenz zur Bundesfachplanung (vgl. § 7 NABEG) können Dritte eigene Trassenkorridorvorschläge einbringen. Damit bewegt sich die Antragskonferenz auf der Beteiligungsebene der Kooperation.

Partizipationsprozesses gebunden. Sie kann insbesondere ihre planerische Abwägung in der Bauleitplanung nicht vorwegnehmen und sich an das Ergebnis des Partizipationsprozesses binden. 15.16

Erheblichen Einfluss kann allerdings die Kraft des Faktischen ausüben, die von derartigen Vereinbarungen ausgeht. 17 Oft wird von der Behörde erwartet, dass sie das Ergebnis des Beteiligungsverfahrens in ihre Entscheidung übernimmt. Tatsächlich kann dies geschehen, es darf aber diesbzgl. keinen Automatismus geben. 18 Die unteren Beteiligungsstufen sind Teilmengen der höheren: Keine Konsultation ohne Information, keine Kooperation ohne Konsultation etc. 19

Unterschiedlichen Formen der Beteiligung wohnen unterschiedliche Funktionen inne. die diese im Verlauf erfüllen sollen. Vereinfacht wird, angelehnt an die Partizipationsleiter nach Arnstein²⁰ zwischen Information. Konsultation und Kooperation unterschieden. Wir unterscheiden im Folgenden zwischen Beratungsprozessen (Konsultation) und Beteiligungsprozessen (Kooperation). Die reine Information ist keine Beteiligungsform, aber eine gute Information ist Voraussetzung und Bestandteil aller Beteiligungsprozesse: "Die Menschen sollen wissen, worum es geht"21. Diesem, wenn auch nicht alleinigem, Zweck dient auch die förmliche Auslegung der Planunterlagen ebenso wie eine freiwillige Öffentlichkeitsarbeit durch Plakate, Internetseiten, Pressemitteilungen etc..²²

1.2.1 Beratungsprozesse

Zivilgesellschaftliche Beratungsprozesse können zu jedem Zeitpunkt initiiert werden und stattfinden, unabhängig von einem Be-

stattfindet, geht es um "Konsultation" oder "Beratung"²³ Ein Klassiker der konsultativen Partizipation ist die Diskussionsveranstaltung. Aus dem Arsenal der formellen Beteiligung könnten das Einreichen von Einwendungen sowie der Erörterungstermin zu diesem Kreis gezählt werden. Ziel ist die vollständige Sachverhaltsermittlung durch die Behörde, der Austausch von Argumenten und die Befriedung von Konflikten durch den direkten Kontakt zwischen Vorhabenträger und Einwendern. Dabei ist zu beachten, dass Konflikte im fortgeschrittenen Verfahrensstadium, in dem die Erörterung stattfindet, nur noch einzelne Sachfragen und nicht etwa die Vorhabenkonzeption an sich betreffen. Die informelle Diskussion verfügt nicht über das Mandat, verbindliche Einigung über Detailfragen herbeizuführen. Ihre Stärke liegt aber darin, dass sie jederzeit ergänzend angesetzt werden kann und im Vergleich zur ritualisierten Kommunikation etwa des Erörterungstermins die Gelegenheit zum offenen Diskurs bietet.

zug zu Verwaltungsverfahren. Sobald ein

Gespräch zwischen Vorhabenträger, Betei-

ligten und ggf. auch der Zulassungsbehörde

Beratungsprozesse können aber auch zu einem sehr frühen Zeitpunkt durchgeführt werden, wenn von dem geplanten Projekt allererste Ideen skizziert werden. Beratungsprozesse sind durch die Richtung der Kommunikation gekennzeichnet: Die "Beratung" erfolgt durch die Zivilgesellschaft und richtet sich an den Vorhabenträger, an Politik und Verwaltung.

1.2.2 Beteiligungsprozesse

Partizipationsprozesse sind durch den Dialog gekennzeichnet: Die Kommunikation erfolgt in beiden Richtungen. Die Erfolgsfaktoren und die daraus abzuleitenden sozialwissenschaftlichen Kriterien solcher Partizipationsprozesse werden in Kapitel B) beschrieben. Als zugehörige Formate sind unter vielen anderen Planungsworkshops,

²³ vgl. ebd.

¹⁵ BVerwG, Urt. v. 5.7.1974 - IV C 50.72

¹⁶ vgl. BVerwG, Urt. v. 03. März 2011, 9 A 8/10, bverwg.de,

vgl. Ziekow 2012, D 109

¹⁸ vgl. Ziekow 2012, D 110

 $^{^{19}}$ vgl. Ziekow et al. 2014, 12

²⁰ vgl. Arnstein 1969, 217

²¹ Ziekow et al. 2014, 11

²² vgl. ebd.

Runden Tische oder Bürgerforen zu nennen, deren Konzeption unten beschrieben ist. Die Ebene der partnerschaftlichen Einigung im informellen Verfahren kann z. B. durch Mediation erreicht werden.²⁴. Selbst, wenn im Rahmen der informellen Mediation eine Einigung zwischen Konfliktparteien erzielt wird, ist die zulassende Behörde allerdings nicht an diesen Konsens gebunden. Die planerische Abwägung bleibt bei ihr und wird ihr unter keinen Umständen erspart. 25 Erheblichen Einfluss kann allerdings die Kraft des Faktischen ausüben, die von derartigen Vereinbarungen ausgeht.²⁶ Allseits wird von der Behörde erwartet, dass sie das Ergebnis des Beteiligungsverfahrens in ihre Entscheidung übernimmt. Tatsächlich kann dies geschehen, es darf aber diesbzgl. keinen Automatismus geben. 27 Die unteren Beteiligungsstufen sind Teilmengen der höheren: Keine Konsultation ohne Information, keine Kooperation ohne Konsultation etc.²⁸

Wichtig ist es aber in diesem Zusammenhang zu erwähnen, dass solche Prozesse nur dann wirklich partizipativ sein können, wenn sie einen Entscheidungsspielraum beinhalten. Daher sollten sie idealerweise beginnen, wenn das "Ob" einer Planungsentscheidung (also auch die Möglichkeit, ein Projekt NICHT zu planen) noch offensteht. Das "Ob" bedeutet hier also die Nullvariante der Planung, das "Wie" verschiedene Planungsalternativen. Dies ist meist nur zu einem frühen Zeitpunkt im Planungsverlauf möglich, begegnet seinen Grenzen aber, wenn es sich um gebundene Entscheidungen handelt (z. B.: die Baugenehmigung ist zu erteilen, wenn die Voraussetzungen vorliegen): Stellt der Vorhabenträger einen Antrag und liegen die gesetzlichen Voraussetzungen für die Genehmigung vor, kann die Behörde diese

nicht versagen.²⁹ Partizipative Prozesse, die das "Ob" des Vorhabens zum Gegenstand haben, können daher nur mit der freiwilligen Kooperation des jeweiligen Vorhabenträgers durchgeführt werden. Die ergebnisoffene Beteiligung wird dem Vorhabenträger z. B. in der VDI-Richtlinie 7000³⁰ und 7001³¹ ausdrücklich empfohlen, das Umweltverwaldes Landes Württemberg³² schreibt sie sogar für Verfahren ab einer bestimmten Größe vor. Beteiligungsprozesse sollten grundsätzlich aus sozialwissenschaftlicher Sicht möglichst frühzeitig ansetzen, wenn es noch Entscheidungsalternativen gibt und politische Entscheidungen nicht als "alternativlos", da vermeintlichen Sachzwängen folgend, dargestellt werden.

1.2.3 Erfolgsfaktoren von Partizipationspro-

Kriterien für eine "best practice" Bürgerbeteiligung beruhen auf den Erfolgsfaktoren, die in internationalen Studien zu Partizipationsforschung herausgearbeitet wurden und die sich auch in der konkreten Umsetzung als unverzichtbar erwiesen haben (Studien des National Research Councils³³ und der Europäischen Studie zu Partizipationsverfahren³⁴). Diese Kriterien sollen im Folgenden beschrieben werden, um den Praktikern eine Grundlage bei der Planung und Gestaltung von Beteiligungsprozessen an die Hand zu geben.

Frühzeitigkeit

Gerade bei Themen, bei denen ein hohes Konfliktpotenzial zu erwarten ist, hat sich gezeigt, dass eine frühzeitige Beteiligung helfen kann, umsetzbare Entscheidungen

vgl. ebd., 12
 vgl. BVerwG, Urt. v. 03. März 2011, 9 A 8/10, bverwg.de,

²⁶ vgl. Ziekow 2012, D 109

²⁷ vgl. Ziekow 2012, D 110

²⁸ vgl. Ziekow et al. 2014, 12

²⁹ man beachte ein diesem Zusammenhang insbesondere Art. 14 GG

vgl. VDI 7000 2015

³¹ vgl. VDI 7001 2014

³² vgl. Umweltverwaltungsgesetz Baden-Württemberg 2014,

³³ vgl. National Research Council 2008

³⁴ vgl. Benighaus et al. 2016

herbeizuführen. Idealerweise beginnt die Beteiligung zu einem Zeitpunkt, an dem noch keinerlei Entscheidungen gefallen sind, und das "Ob" einer Planung, die Nullvariante, noch diskutiert werden kann. 35 Je frühzeitiger eine Beteiligung stattfindet, desto besser können Anregungen, Ideen und Fragen der Bürger*innen aufgenommen und beantwortet werden. So kann Verständnis und langfristig ein Vertrauensverhältnis aufgebaut werden, da einerseits die Verwaltungen die Belange der Bürgerschaft kennt und verwertet und andererseits die Bürger*innen frühzeitig Einblicke in die Logik von Verwaltungshandeln bekommen.

Entscheidungsspielraum

Sowohl, wenn das "Ob" einer Planung in einem Beteiligungsprozess diskutiert werden soll, als auch, wenn es nur noch um das "Wie" der Planung gehen kann: der Entscheidungsspielraum muss zu Beginn eines Beteiligungsprozesses klar kommuniziert werden, um falsche Erwartungshaltungen und damit Enttäuschungen gar nicht erst entstehen zu lassen. Die Leitplanken des Beteiligungsprozesses müssen durch die Auftraggebenden klar definiert und allen Beteiligten kommuniziert werden: Was soll diskutiert werden? Zu was sollen Empfehlungen erarbeitet werden? Was steht fest und kann nicht diskutiert werden? Wer entscheidet am Ende wann über das Ergebnis? Es empfiehlt sich, dies schon in der Einladung zu kommunizieren. Manche Prozesse scheitern, da der Bürgerschaft nicht verdeutlicht wird, worüber diskutiert werden soll. Nur wenn alle Beteiligten wissen, wie der Entscheidungsspielraum aussieht und in welchem Rahmen diskutiert wird, werden Prozesse als "fair" empfunden. Ebenso deutlich muss kommuniziert werden, dass die Bürger*innen nicht selbst entscheiden, sondern an der Entscheidungsfindung beteiligt werden. Damit auch hier keine Enttäuschungen entstehen, braucht es seitens der Ausführenden die Ernsthaftigkeit mit dem Umgang der Ergebnisse der Beteiligungsprozesse.

Ernsthaftigkeit

Auch wenn es dem ersten Anschein nach banal klingt, ist dies einer der wichtigsten und meist nicht beachteten Erfolgsfaktoren: Alle Beteiligten müssen den Prozess ernst nehmen. Hierzu gehört, dass die Verwaltungen, Behörden und Gremien die Ergebnisse der Beteiligung gewissenhaft bearbeiten und prüfen: Wie wird mit den Ergebnissen umgegangen? In welchen Gremien werden sie diskutiert? Wann und wie erfolgt eine Rückmeldung an die Bürgerschaft?

Transparenz

Hiermit ist die transparente Bereitstellung aller Informationen zu Beginn eines Prozesses gemeint. Nur wenn die Bürgerschaft alle Informationen in verständlicher, barrierefreier Darstellung und zur Verfügung gestellt bekommt, kann eine Diskussion auf Augenhöhe (mit Experten und Fachleuten) gewährleistet werden.

Doch nicht nur innerhalb des Beteiligungsprozesses ist eine transparente und verständliche Darstellung wichtig. Auch Akteure außerhalb des Prozesses und Akteure, die (aus welchen Gründen auch immer) nicht an dem Prozess teilnehmen konnten, müssen über den Verlauf und die Ergebnisse informiert werden.

Mandatierung

Da bei informellen Beteiligungsprozessen die Entscheidung über den jeweiligen Gegenstand der Beteiligung in Form einer Beschlussfassung bei den repräsentativ gewählten Gremien liegt, ist es wichtig, dass diese ein klares Mandat für eine Beteiligung und das Erarbeiten von Empfehlungen aussprechen. Nur wenn deutlich ist, dass die Gremien sich mit den erarbeitenden Emp-

³⁵ zu den Grenzen der Entscheidung über das "Ob" siehe oben unter 1.2.2 Beteiligungsprozesse

fehlungen auseinandersetzen und diese bei der Beschlussfassung berücksichtigen, kann eine Beteiligung gelingen.

Fairness

Dieser Erfolgsfaktor besagt, dass jeder Beteiligte im Prozess, unabhängig von Status oder Rang, die Möglichkeit bekommen muss, sich einzubringen. Dies spielt schon bei der Konzeption der Beteiligung die wichtigste Rolle: Wie kann ein Partizipationsprozess so aufgesetzt werden, dass jede/r Beteiligte ausreichend Informationen erhält und sich umfassend einbringen kann? Bei den Veranstaltungen selbst hilft eine kompetente Moderation bei der Einhaltung der Fairness-Regeln.

Nachhaltigkeit

Eine nachhaltige Beteiligung bedeutet, dass die Beteiligung möglichst frühzeitig einsetzt und dann im Idealfall über den gesamten Planungsverlauf (punktuell oder begleitend) stattfindet. Alle Beteiligten müssen bis zur Umsetzung laufend von den Ergebnissen informiert werden und die Möglichkeit haben, ihre Ansichten im Rahmen der Leitplanken zu äußern und an den Ergebnissen mitzuarbeiten.

Umsetzbarkeit, bzw. Anschlussfähigkeit

Ziel einer Bürgerbeteiligung ist es, dass die Anregungen zur Planung, die die Bürger*innen eingebracht haben, geprüft werden, und wenn sie sinnvoll sind, in die Planung einbezogen werden. Eine Ablehnung einer Anregung muss jeweils begründet werden. Die letzte Entscheidung darüber haben, wie bereits dargestellt, die repräsentativ gewählten Gremien. Dieser Prozess der Entscheidung gewährleistet den Anschluss der Beteiligung an die Umsetzung, er muss sorgfältig gestaltet werden.

Haltung der Akteure

An letzter Stelle genannt, handelt es sich hierbei um den wichtigsten Erfolgsfaktor. Gemeint ist die Haltung aller am Prozess Beteiligter. Nur wenn die politischen Vertreter*innen, die kommunalen Gremien, die Beschäftigten der Verwaltung, Experten und auch die Bürger*innen mit einer konstruktiven und ehrlichen Haltung sich an den Prozessen beteiligen und miteinander ins Gespräch kommen, kann es gelingen eine für alle tragfähige Lösung gemeinsam zu gestalten.

Diese aus der Praxis abgeleiteten Erfolgsfaktoren lassen sich in den folgenden Kriterien zuordnen: Fairness (Faktoren 1.2.3.4 und 1.2.3.6). Kompetenz (Faktoren 1.2.3.8 und 1.2.3.9), Effizienz (Faktoren 1.2.3.1, 1.2.3.3 und 1.2.3.7) und Legitimation (Faktoren 1.2.3.2 und 1.2.3.5). Zur Bewertung diskursiver Verfahren anhand dieser Kriterien empfiehlt sich die Aufstellung von Renn und Webler³⁶. Die Erfolgsfaktoren sind darin mit den Zielen und Methoden vorgestellt, die der Anpassung der in Partizipationsprozessen zu verwendenden Formate an die spezielle Problemstellung (oder das Vorhaben) zugrunde liegen:

Basierend auf Tab. 1 können Beteiligungsformate zusammengestellt werden. Man kann sich dies wie ein "Baukastensystem" vorstellen, das, anders als der in anderen Handreichungen zur Beteiligung (österreichische Richtlinie³⁷, Richtlinie BW³⁸) verwendete "Werkzeugkasten", auf einzelnen Bausteinen der Beteiligungsformate beruht, die in der letzten Spalte der Tab. zusammengestellt sind und jeweils konkreten Zielen zugeordnet sind. Es geht also nicht darum, vorgegebene Tagesordnungen aus Formaten, wie "Bürgerforum" oder "World Cafe" zu kopieren, sondern sich genau zu überlegen, welche Personen beteiligt werden sollen, wie die Ergebnisse erzielt wer-

³⁶ vgl. Renn & Webler 1998, 37

³⁷ vgl. Strategiegruppe Partizipation 2012 ³⁸ vgl. Schmettow, & Isermann2016

den können oder welche Form der Diskussion bei welcher Teilnehmeranzahl die Anregungen der Teilnehmer am besten aufnimmt und somit die größte Fairness und Kompetenz ermöglicht.

Weil diese Vorgehensweise von der Problemstellung, zu der beteiligt werden soll, und dem Einzelfall (etwa der Konfliktsituation) abhängt, lassen sich an dieser Stelle nicht typische Formate (wie etwa "World Café" oder Bürgerforum") verallgemeinert darstellen. Vielmehr sollen diese bezogen auf die Einzelbeispiele in den nächsten Kapiteln (B bis D) besprochen werden.

Kriterium	Ziel	Operationalisierung/ Bausteine für Partizipa- tionsformate					
Fairness							
Extern	 Gleiche Beteiligungs- chancen für alle Be- troffene 	 Priorität: Zufallsverfahren Priorität: Freiwillige Priorität: Repräsentation 					
Intern	Gleiche Rechte und Pflichten für alle Betei- ligten im Diskurs	 Autonomie der Gruppe in Bezug auf Mandatsübernahme, Tagesordnung, Moderation, konsensual festgelegte Gesprächsregeln 					
Kompetenz	Kompetenz						
Sachlich	Minimierung von "past decisional regrets"	 Systematisches Wissen durch Expertenbefragung, Delphi Tacit knowledge durch Befragung, ethnographische Methoden 					
Kommunikativ	 Gleiche Chancen für alle Teilnehmer, Geltungsan- sprüche anzumelden und zu kritisieren 	 Konsensual festgelegte Regeln der Beweisführung Unterstützung durch Moderator 					
Legitimation							
Intern	Rechtfertigung der Teil- nehmerauswahl	 Auswahlverfahren nach: Chancengleichheit (Zufallsauswahl, Freiwillige); nachvollziehbare Reprä- sentationsschlüsse; Nachvollzug aller Auswahl- und Entscheidungsverfah- ren 					
Extern	Integration in legal vor- geschriebene Entschei- dungsverfahren (Abschlussfähigkeit)+	 klares politisches Mandat a priori Festlegung des Weiteren Umgangs mit Empfehlungen Verpflichtung der Politik zur Begründung von Abweichungen 					
Rollenverständnis							
Intern	 Teilnehmer akzeptieren Moderator und Koordina- tor Moderator und Koordina- tor akzeptierten Teilneh- mer als Experten 	 Moderator legt die Gesprächs- und Verfahrensregeln fest, die von den Teilnehmern akzeptiert werden Moderator arbeitet neutral und überparteilich Mandat und Ergebnisverwertung sind im Vorfeld geklärt Moderator geht auf die Fragen und Bedürfnisse der Teilnehmer ein, wertschätzende Haltung des Moderators, spricht Konflikte an 					

Extern Effizienz	 Koordinator/ Verwaltung informiert über das Pro- jekt Unterstützt Umsetzung der Ergebnisse 	 Steter Ansprechpartner im Projekt, kommuniziert mit Öffentlichkeit, Rat etc. Ergebnisse werden je nach Mandat umgesetzt 			
Intern	 Positives Verhältnis von Zeitaufwand und Ergeb- nis 	 Einhaltung der Gesprächsregeln Nutzung entscheidungsanalytischer Verfahren 			
Extern	Positives Verhältnis von Kosten und Aufwand zum Ergebnis	 x-Prozent der Gesamtkosten x-Prozent des maximalen »post- decional regrets« Vergleich mit vermiedenen Konflikt- kosten 			
Transparenz					
Intern	Teilnehmer haben alle wichtigen Informationen vorliegen	 Nachvollzug aller Prozesse im Verfahrensprozess, Offenlegung aller Materialien Prozessbegleiter und Moderator unterstützen Teilnehmer bei offenen Fragen, laden Experten ein 			
Extern	Information der Öffent- lichkeit über das Verfah- ren	 Frühzeitige Information der Öffent- lichkeit über das Verfahren auf allen Kommunikationskanälen 			
Zeitliche Angeme	essenheit				
Intern	Der zeitliche Rahmen ist festgelegt	 Die Teilnehmer haben genügend Zeit die Ergebnisse zu erarbeiten. Sie werden aber auch nicht länger als notwendig dazu angehalten 			
Extern	 Der zeitliche Aufwand im Verfahren steht im guten Verhältnis zum Ergebnis 	 x- Aufwand für die Öffentlichkeitsarbeit x-Aufwand für die Vorbereitung und Durchführung x-Aufwand für die Nachbereitung und Umsetzung 			

Tab. 1 Kriterien zur Bewertung diskursiver Verfahren nach Benighaus et al., 2008

1.3 Begriffsklärungen

Allen "Verfahrensarten" im unter 1.1 definierten Sinne ist gemein, dass sie ein hinreichend konkretes Verfahrensobjekt, also einen Gegenstand, über den eine hoheitliche Entscheidung zu fällen ist, benötigen. Dies unterscheidet Verfahren von anderen Abläufen, die ohne ein solches Objekt auskommen. Zwar müssen auch sie über einen Inhalt verfügen, dieser muss aber nicht "verfahrensfähig" sein. Dass sich die Gegenstände dieser Abläufe nicht zur hoheitlichen Entscheidung eignen, muss nicht bedeuten, dass es zwischen Partizipationsprozessen und Verfahren keinerlei Bezug gibt. Das Ergebnis einer Willensbildung kann durchaus "anschlussfähig" für behördliche Verfahren sein. Einigen sich die in die Partizipation einbezogenen Akteure etwa auf ein Szenario zur Gestaltung der künftigen regionalen Energielandschaft, könnte dies im Ergebnis zur Planung bestimmter Vorhaben führen, die sich in dieses Szenario einordnen. Diese Vorhaben werden dann zum Gegenstand exekutiver Verfahren.

1.3.1 Nicht förmliche, förmliche und teilformalisierte Öffentlichkeitsbeteiligung

Die auf ein behördliches Verfahren und damit auch auf einen Verfahrensgegenstand bezogenen Erscheinungsformen von Partizipation können in die Bereiche "förmlich", "nicht förmlich" und "teilformalisiert" unterteilt werden. Der Begriff der "förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung" umfasst solche Vorgänge, für deren Durchführung innerhalb eines Verfahrens sowohl das "Ob" als auch das "Wie" einer Beteiligung im juristischen Sinne geregelt ist. Für die Bauleitplanung (Flächennutzungs- und Bebauungsplanung) bestimmt etwa § 3 Abs. 2 BauGB, dass Pläne im Aufstellungsverfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung zu unterziehen sind. Die Norm begnügt sich damit jedoch nicht, sondern gibt darüber hinaus den Modus der Beteiligung detailliert vor. Der Ablauf wird in einer Weise strukturiert, die sich auch in

anderen Bereichen des raumbezogenen Verfahrensrechts (Immissionsschutzrecht, Fachplanungsrecht) wiederfindet: Die bevorstehende Auslegung von Planungsunterlagen ist vor ihrem Beginn durch die Behörde öffentlich bekannt zu machen, während der Dauer der Auslegung muss die Möglichkeit bestehen, schriftliche Äußerungen zum Plan abzugeben.³⁹

Zusätzlich kennt das deutsche Recht das Institut des Erörterungstermins, in dem die verfahrensführende Behörde, die Verfasser von Stellungnahmen sowie ggf. der Vorhabenträger die Inhalte der Stellungnahmen gemeinsam mündlich erörtern. Im Rahmen der förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung zum Bauleitplanverfahren ist dieser Termin allerdings nicht vorgesehen. Gem. § 10 Abs. 11 BImSchG liegt seine Durchführung im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren im Ermessen der Behörde, gem. § 73 Abs. 6 VwVfG ist er in der Planfeststellung verpflichtend. 40 Eine voll ausgestaltete förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung besteht somit aus Bekanntmachung, Auslegung, Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme und Erörterungstermin. Durchgeführt wird sie von der verfahrensführenden Behörde. Demgegenüber ist die nicht förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung dadurch gekennzeichnet, dass weder ihr "Ob" noch "Wie" der Beteiligung gesetzlich geregelt sind. Dies hat sie mit den zivilgesellschaftlichen Beratungsprozessen gemein. Von diesen unterscheidet sie sich aber dadurch, dass die Beteiligung verfahrensbe-

20

³⁹ Anders als in der Bauleitplanung reicht die Möglichkeit zur Äußerung in der Fachplanung noch zwei Wochen über die Dauer der Auslegung hinaus (vgl. § 73 Abs. 4 VwVfG), die ihrerseits übereinstimmend einen Monat (vgl. § 3 Abs.2 BauGB und § 73 Abs. 3 VwVfG) beträgt.

⁴⁰ Diese Vorschrift wird allerdings nur subsidiär angewandt. Das Verfahrensrecht der Fachplanung ist in zahlreiche Fachgesetze zersplittert. Diese Spezialgesetze, etwa für die Planung von Fernstraßen, Schienenwegen oder Flughäfen sind zunächst einschlägig. Die Regelung des § 73 Abs. 6 VwVfG bzgl. des Erörterungstermins gilt also nur, solange das Fachrecht nichts anderes bestimmt. Einzelne Spezialgesetze weichen hier vom VwVfG ab und stellen den Erörterungstermin fakultativ, so etwa das Fernstraßengesetz (§ 17 a Nr. 1 FStrG) oder das Allgemeine Eisenbahngesetz (§ 18 a Nr. 1 AEG)

gleitend eingesetzt wird, sich also auf ein innerhalb eines (Verwaltungs-) Verfahrens untersuchtes Objekt richtet (s.o. 1.1. Begriffsklärung Prozess und Verfahren).

Neben der förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung ist im deutschen Verfahrensrecht eine weitere, jüngere Erscheinungsform der Partizipation angelegt, die wohl am treffendsten als "teilformalisierte" Öffentlichkeitsbeteiligung beschrieben werden kann. Zwar ist ihr "Ob" der Beteiligung gesetzlich geregelt, Einzelheiten zur Durchführung sind aber nicht oder nur in weitaus geringerem Maße normiert, als dies im Falle der förmlichen Beteiligung der Fall ist. Teilformalisierte Partizipation ist in frühen Verfahrensstadien verankert. Unter ihrer Zuhilfenahme sollen Bürger*innen in die Lage versetzt werden, Einfluss auf eine Planungskonzeption zu nehmen, die noch keinen verfestigten Entwurf darstellt. Wird, deutlich später im Verfahrensgang, die förmliche Beteiligung durchgeführt, haben Plan oder Vorhaben meist schon einen Reifegrad erreicht, der statt konzeptionellen Änderungen nur noch Detailkorrekturen zulässt. Durch frühzeitige Beteiligung soll vermieden werden, dass die Öffentlichkeit unvermittelt mit einer bereits elaborierten Planung konfrontiert wird.

Die Keimzelle teilformalisierter Partizipation ist das Sanierungsrecht (Städtebauförderungsgesetz 1971): seit der BBauG-Novelle 1976 ist sie im Bauplanungsrecht verankert. Eingeführt wurden die Normen während der sozialliberalen Koalition unter der Losung "Mehr Demokratie wagen". Der heutige § 3 I BauGB sieht vor, dass im Rahmen der Bauleitplanung die Öffentlichkeit "möglichst frühzeitig über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, sich wesentlich unterscheidende Lösungen [...] und die voraussichtlichen Auswirkungen" zu unterrichten ist. Anders als im Zuge der förmlichen Beteiligung gem. § 3 Abs. 2 BauGB ist hier zusätzlich eine mündliche Erörterung vorgesehen. Die praktische Ausgestaltung all dessen bleibt jedoch ganz der verfahrensführenden Behörde vorbehalten.

Dem Fachplanungsrecht war ein Äquivalent zu dieser Bestimmung noch bis vor wenigen Jahren fremd. Erst die Erfahrung aus Stuttgart 21 führte dazu, dass 2013 ein neuer Abs. 3 in § 25 VwVfG aufgenommen wurde, der sich als allgemeiner Verfahrensgrundsatz nicht zuletzt auf die Planfeststellung und das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren erstreckt. Ihm gemäß soll die betroffene Öffentlichkeit (s. dazu unten 1.3.3. Öffentlichkeit/ Betroffene) "bei der Planung von Vorhaben, die nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben können, frühzeitig über die Ziele des Vorhabens, die Mittel, es zu verwirklichen, und die voraussichtlichen Auswirkungen des Vorhabens" unterrichtet werden. Zuständig hierfür ist allerdings nicht die verfahrensführende Behörde, sondern der Vorhabenträger. Da die frühe Beteiligung gem. § 25 Abs. 3 VwVfG "möglichst bereits vor Stellung eines Antrags", also vor der Verfahrenseröffnung, stattfinden soll, können dem insoweit formal noch gar nicht existenten Vorhabenträger keine Pflichten auferlegt werden. Die Konstruktion des § 25 Abs. 3 VwVfG besteht deshalb darin, dass die Behörde beim - ggf. erst späteren – Vorhabenträger auf die Durchführung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung hinwirkt. Diese erschöpft sich nicht in der Unterrichtung nach § 25 Abs.3. S. 1 VwVfG, sondern besteht gem. § 25 Abs. 3, S. 3 VwVfG zusätzlich aus der Gelegenheit zur Äußerung und zur Erörterung. In welcher Weise diese Schritte durchgeführt werden, lässt die Norm aber, genau wie § 3 Abs. 1 BauGB, offen.

1.3.2 Planaufstellung und vorhabenbezogene Verfahren

Gegenstände behördlicher Verfahren mit Raumbezug sind entweder Pläne oder Vorhaben. Pläne werden im Verfahren aufgestellt, Vorhaben werden durch Verfahren zugelassen. Das Abstraktionsniveau des Verfahrensstoffes kann somit erheblich variieren. Verfahrensfähig ist nicht nur die Be-

schäftigung mit einem einzelnen Projekt z. B. im Genehmigungsverfahren nach BImSchG, sondern auch die Beschäftigung mit einem bestimmten Ausschnitt der Erdoberfläche, über den sich ein integriertes (so z. B. im Falle der Raumordnung und der Bauleitplanung) oder sektoral zugeschnittenes (z. B. im Rahmen der Abfallwirtschaftsplanung) Plankonzept erstrecken soll.

1.3.3 Öffentlichkeit/Betroffene

Anknüpfend an ein intuitives Verständnis des Öffentlichkeitsbegriffs scheint es ein Leichtes zu sein, den Adressatenkreis einer Öffentlichkeitsbeteiligung zu umreißen: Es kann sich nur um "alle", um die Bevölkerung überhaupt handeln. Sowohl in der Konzeption von Partizipationsprozessen, als auch in der Verfahrenspraxis erweist sich die Handhabung des Begriffs "Öffentlichkeit" indessen als vielschichtig. Hier sei zunächst unter a) die rechtliche Definition dargestellt, danach wird unter b) die sozialwissenschaftliche Herangehensweise aufgezeigt.

1.3.3.1 Juristische Sichtweise

Eine Legaldefinition der "Öffentlichkeit" findet sich im stark durch europäische Vorgaben beeinflussten Umweltrecht. § 2 Abs. 6 des Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes definiert die Öffentlichkeit als "einzelne oder mehrere natürliche oder juristische Personen sowie deren Vereinigungen⁴¹". Diese Definition steht zwar im Einklang mit dem eingangs skizzierten intuitiven Verständnis; sie steht aber nicht allein. § 2 Abs.9 UVPG legt zudem fest, was im umweltrechtlichen Kontext unter der Teilmenge einer "betroffenen Öffentlichkeit" zu verstehen ist, nämlich "jede Person, deren Belange durch [eine Planungsentscheidung] berührt werden". Ein Beteiligungsschritt, der sich explizit an die "betroffene Öffentlichkeit" wendet, richtet sich demnach bereits nicht mehr ohne Weiteres an "alle". Allerdings ist der Terminus "Belang" allgemein weit gefasst und beinhaltet alle "wirtschaftlichen, ökologischen, sozialen, kulturellen, ideellen oder sonstigen [...] anerkennenswerten eigenen Interessen" ⁴², aber eben kein allgemeines Interesse am bloßen Mitreden.

Das umweltrechtliche Öffentlichkeitsverständnis orientiert sich am von der Bundesweiteren republik sowie allen EU-Mitgliedsstaaten ratifizierten Aarhus-Übereinkommen (AarhusÜbk) über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten. Die Öffentlichkeitsdefinitionen des Art. 2 Nr. 4 AarhusÜbk und des § 2 Abs. 9 UVPG sind deckungsgleich. Hinsichtlich der Abgrenzung einer "betroffenen Öffentlichkeit" lässt Art. 2 Nr. 5 AarhusÜbk den Staaten eine Wahlfreiheit: Sie kann die "betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit oder die Öffentlichkeit mit einem Interesse" umfassen. In § 2 Abs. 6 UVPG hat sich der deutsche Gesetzgeber mit der Anknüpfung an das Berührtsein von Belangen für die engere Definition entschieden.

Weiter zu fassen ist die betroffene Öffentlichkeit im Rahmen der frühen Beteiligung gem. § 25 Abs. 3 VwVfG (s.u. 5.2.2.1. Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 25 Abs. 3 VwVfG). Das Abstellen auf eine, wie auch immer geartete, Betroffenheit soll dem Vorhabenträger lediglich dazu dienen, seine aktive Informationspolitik über das Projekt räumlich einzugrenzen. 43 Wer darüber hinaus teilnehmen mochte, wird davon nicht abzuhalten sein. Faktisch richtet sich der Vorgang damit nicht an die betroffene, sondern an die allgemeine bzw. die interessierte Öffentlichkeit. 44 Vorhabenträger und Behör-

⁴² Neumann in: Stelkens, Bonk und Sachs 2014, § 73, Rn 71

⁴¹ Eine Umweltverträglichkeitsprüfung muss z.B. zwingend für eine Windfarm mit mehr als 20 Anlagen und einer Höhe von mehr als 50 Metern durchgeführt werden, vgl. Nr. 1.6.1 Anlage 1 zum UVPG. Für weniger Anlagen gelten die Bestimmungen der Nr. 1.6.1. und 1.6.2. der Anlage 1 zum UVPG. Die Definition der "Öffentlichkeit" findet auf alle diese Umweltverträglichkeitsprüfungen Anwendung.

⁴³ Kallerhoff in: Stelkens, Bonk und Sachs 2014, § 25 Rn 68 44 Ziekow in: Ziekow 2014, § 2 Rn 52

de setzen kein Ausschlusskriterium, die Teilnahme ist offen. Die betroffene Öffentlichkeit des § 25 Abs. 3 VwVfG ist insofern nicht deckungsgleich mit der des § 2 Abs. 9 UVPG, sondern knüpft stärker an die durch Art. 2 Nr. 5 AarhusÜbk eröffneten Möglichkeiten an.

Das Planfeststellungsrecht kennt mit den "Betroffenen" (§ 73 Abs. 6 VwVfG) einen Adressatenkreis, der möglicherweise noch enger auszulegen ist. Nach hergebrachtem deutschen Verfahrensverständnis ist der Betroffene nicht etwa der in irgendeinem Belang Berührte, sondern derjenige, der angibt, in einem subjektiven – also gem. § 42 Abs. 2 der Verwaltungsgerichtsordnung einklagbaren – Recht berührt zu sein.

Aus dem scheinbar trivialen Zusammenhang zwischen "Öffentlichkeit" und "Öffentlichkeitsbeteiligung" wird bei genauerer Betrachtung also ein kompliziertes Gewebe, das bestimmte Beteiligungsschritte der allgemeinen Öffentlichkeit öffnet, während der Adressatenkreis bei anderen Schritten in unterschiedlicher Weise eingeschränkt wird. 45 Die europäischen und europarechtlichen (Umweltverträglichkeitsprüfungs- und Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie) flüsse insbesondere im Umweltrecht haben aber, dies lässt sich als Trend festhalten, für eine Ausweitung von Beteiligungsprozessen und Adressatenkreisen gesorgt. Erfordert der Verfahrensgegenstand die Durchführung Umweltverträglichkeitsprüfung, wird diese stets als unselbstständiger Ablauf an das Verfahren angedockt. In der Regel werden die Umweltprüfungsunterlagen dann gemeinsam mit den übrigen Verfahrensunterlagen ausgelegt und damit zu einem Partizipationsgegenstand verschmolzen. Zumindest für die Auslegung fordert § 19 Abs. 1 UVPG die uneingeschränkte Öffnung für die Öffentlichkeit. In der gebündelten Auslegung "infiziert" diese Vorgabe, ungeachtet des sonstigen, ggf. strikteren Verfahrensrechts, auch den Umgang mit den übrigen Unterlagen.

⁴⁵ ausführlich zu den demokratietheoretischen Hintergründen Böckenförde in Isensee; Kirchhof: HStR, § 24 Demokratie als Verfassungsprinzip

1.3.3.2 Sozialwissenschaftliche Sichtweise

Die Bedeutung der Begriffe "Öffentlichkeit" und "Betroffene" deckt sich in der sozialwissenschaftlichen Literatur nur zum Teil mit den rechtlichen Definitionen. "Betroffen" ist jeder, der sich gedanklich damit beschäftigt und sich folglich als "betroffen" wahrnimmt. Diese Wahrnehmung von Betroffenheit hat also eine Relevanz, sobald es um die Motivation geht, an Partizipationsprozessen teilzunehmen. Legitimation einer Entscheidung wird dadurch angestrebt, dass möglichst viele derer, die später die Konsequenzen der Entscheidung mitzutragen haben, in die Entscheidungsfindung einbezogen werden und dass alle Argumente vertreten sind. Das ist kein Aufruf dafür, die Entscheidungen von repräsentativen

Diese Überlegungen führen dazu, dass die Frage, wer "die Öffentlichkeit" oder "der Betroffene" ist, von der Art des Problems abhängt, das entschieden wird. (siehe Abb. 1).

Nach Renn⁴⁶ sind für einfach zu lösende Probleme (z. B. eine Katastrophenwarnung) die direkt zuständigen Behörden die verantwortlichen Entscheider. Sobald ein Problem aber komplexer wird und auch mit Unsicherheiten behaftet ist, werden in die Entscheidung (wissenschaftliche, eventuell externe) Gutachter und Experten einbezogen, und auch das lokale Wissen der Betroffenen (im oben definierten Sinne) eingeholt. Es ist im Sinne der Legitimation und der Umsetzbarkeit sinnvoll, bei großen Unsicherheiten (etwa die Schadensvorsorge bei Naturge-



Gremien "abzuschaffen", also repräsentativ gewählten Vertreter*innen die Entscheidungskompetenz abzusprechen. Vielmehr sollen alle von Entscheidungen Betroffene die Möglichkeit haben, ihr lokales Wissen als Empfehlungen in die Entscheidung mit einfließen zu lassen. Dies geschieht im Sinne der oben beschriebenen Kriterien Fairness, Effizienz, Kompetenz und Legitimität in einem wohl strukturierten Beteiligungsverfahren mit klar definierten Ergebnissen.

fahren oder zukünftige Formen der Mobilität, der Verkehrsplanung) auch die Betroffenen an der Entscheidung darüber zu beteiligen, was ihnen bestimmte Maßnahmen "wert" sind: Sie müssen sich die Frage stellen: "Wie viel Geld bin ich bereit (privat oder kollektiv als Steuerzahler) für welches Maß an Sicherheit zu zahlen?" oder "Welche Einschränkungen und Belastungen bin ich und

_

⁴⁶ vgl. Renn 2008

ist die Allgemeinheit bereit, in Kauf zu nehmen?" Ambigue Entscheidungen (Entscheidungen, deren Grundlage unterschiedliche Sichtweisen und Bewertungen sind) sind möglicherweise nur gesamtgesellschaftlich zu treffen: Vom Klimawandel sind alle Bewohner der Erde "betroffen" und die daraus resultierenden Maßnahmen können nicht nur diejenigen diskutieren, die kurzfristig von der Maßnahme unmittelbar betroffen sind. Es ist eine – häufig mit moralischen und ethischen Vorstellungen verknüpfte – Bewertungsentscheidung, welchen Maßnahmen wir Priorität geben.

2 Partizipation gesellschaftlicher Gruppen zu gesellschaftlich relevanten Fragen ohne Zusammenhang mit behördlichen Verfahren ("Zivilgesellschaftliche Beratungsprozesse")

Viele politische Entscheidungen sind (nicht nur) gegenwärtig sehr komplex: Sie beruhen auf Zusammenhängen, die auf der einen Seite wissenschaftlich zwar gut beschreibbar, aber sehr schwer prognostizierbar sind. Auf der anderen Seite brauchen sie aber auch eine Bewertung der Zivilgesellschaft als Grundlage für die zukünftige Planung. Die Energiewende als Antwort auf das ambigue Risiko des Klimawandels illustriert diese Notwendigkeit.

Wenn Planungsentscheidungen nicht rein rational ("was ist faktisch richtig?") gefällt werden können, sondern eine Diskussion und Bewertung von Interessen ("was ist Jede und Jeder bereit für das Richtige aufzuwenden?") beinhalten müssen, braucht es Verfahren der zivilgesellschaftlichen Beratung und Beteiligung.⁴⁷

2.1 Beispiele für zivilgesellschaftliche Beratungsprozesse

Anhand von zwei Beispielen aus dem Landkreis Ahrweiler und einem Beispiel aus Baden-Württemberg werden im Folgenden verschiedene Formate für zivilgesellschaftliche Beratungsprozesse vorgestellt.

2.1.1 Das Beispiel Landkreis Ahrweiler

2.1.1.1 Runder Tisch Verbände und Vereine

Ziel des "Runden Tisches Verbände und Vereine" war es, die Umweltverbände und weitere Vereine als inhaltlich relevante Stakeholder mit unterschiedlichen Interessen frühzeitig in die Diskussion zur Umsetzung des Kreistagsbeschlusses "100% Strom aus erneuerbarer Energie bis 2030" mit einzubeziehen. Es wurden Vertreter*innen folgender Gruppen eingeladen (die meisten von Ihnen nahmen regelmäßig an insgesamt 12 Sitzungen innerhalb von drei Jahren teil): BUND Kreisgruppe Ahrweiler, NABU Kreisverband Ahrweiler e.V., Solarverein "Goldene Meile e.V.", Eifelverein, Romantischer Rhein Tourismus GmbH, Ahrtal Tourismus, Brohltal Tourismus, Eifeltourismus GmbH, Landesjagdverband e.V. Kreisgruppe Ahrweiler, Waldbauverein Ahrweiler e.V. und Bauernund Winzerverband Rheinland-Nassau e. V..

Ein Runder Tisch 48 ist die Organisationsform einer Gruppendiskussion. Die Bezeichnung Runder Tisch erfasst bildlich den Kern
der praktischen Arbeitsweise in einer egalitären, herrschaftsfreien Gesprächsrunde, die
den Regeln des demokratischen Diskurses
verpflichtet ist. Im Einzelnen können die
Methoden des gemeinsamen Arbeitens nach
Thema und Ziel variieren, je nachdem, ob es
um einen Austausch an Informationen zum
aktuellen Projektstand oder die gemeinsame
Bearbeitung eines Themas oder die Erarbeitung von Empfehlungen ging. Dabei stehen
manchmal eher Methoden der Ideenfindung
im Vordergrund, manchmal mehr die argu-

⁴⁷ vgl. Renn 2008

⁴⁸ vgl. wegweiser-buergergesellschaft

mentative Auseinandersetzung um unterschiedliche Bewertungen. Kam es an den Runden Tischen zu konfliktären Auseinandersetzungen, wurden Methoden der Mediation ⁴⁹ eingesetzt.

Dem Runden Tisch geht die Analyse voraus, von welchen Akteuren relevante Aussagen zu einer Fragestellung zu erwarten sind. Die Fachkompetenz möglichst aller für ein Thema relevanten Akteure soll in einem produktiven. ergebnisorientierten Gespräch zusammengeführt und Standpunkte integriert werden. Dabei wird das Potenzial der Vielfalt der Kompetenzen und Interessen genutzt. Ziel der Diskussion ist eine gemeinsame Entscheidung. Diese kann in einer gemeinsam getragenen Idee, einer Konzeption oder in einem gemeinsamen Lösungsvorschlag bestehen.

Die Vertreter (tatsächlich waren alle männlich) der Verbände und Vereine des Landkreises Ahrweiler brachten einen großen Sachverstand mit und vertraten sehr unterschiedliche Interessen zur Umsetzung des oben genannten Kreistagsbeschlusses. Daher bildeten sie eine Basis für einen echten informierten Dialog und die Suche nach einem gesellschaftlichen Konsens. Die Einbeziehung der Vertreter der Verbände und Vereine hat einen weiteren Vorteil, denn nach Umweltrechtsbehelfsgesetz anerkannte Umweltverbände sind klagebefugt. In einem frühen Stadium kann auf die Einwände der Verbände und Vereine noch reagiert werden. in einem späteren Stadium können die nicht beachteten Bedenken zu einer Klage der anerkannten Verbände und Vereine gegen das geplante Vorhaben führen. Auch aus diesem Grund ist es sinnvoll, die Einwände früh zu kennen und wenn möglich Lösungen dafür zu finden.

Die Konzeption der Sitzungen beruhte auf den Bausteinen:

Information über das Projekt (3 Sitzungen, sowie ein Tagesordnungspunkt auf allen Sitzungen)

- Inhaltliche Information und Diskussion zu Energiethemen (3 Sitzungen zu Biomasse, Photovoltaik und Windenergie)
- Beratung des Projektes in Form der partizipativen Modellierung zu den Bausteinen "Szenarienentwicklung", "Prüffähige Flächen für Windkraft" und "Modellierung" durch den Runden Tisch (3 Sitzungen)
- Verstetigung des Runden Tisches (1 Sitzung)
- Ausarbeitung der Empfehlung (1 Sitzung)
- Beschlussfassung über die Empfehlung und Übergabe an das Projekt (1 Sitzung)

Der Runde Tisch wurde fachlich von einem Mitarbeiter des Projektes EnAHRgie geleitet und nach den Regeln der Neutralität und Allparteilichkeit moderiert (DIALOGIK gemeinnützige GmbH, Teilprojekt Partizipation). Ergebnis der Verbändebeteiligung ist eine detaillierte Empfehlung des Runden Tisches zu der Umsetzung der Energie- und Effizienzpotentiale im Landkreis Ahrweiler. Diese wurde offiziell an das Bundesforschungsprojekt und an die Kreisverwaltung übergeben und ist Teil des Energiekonzeptes.

2.1.1.2 Fokusgruppen zu Energieszenarien

Eine Fokusgruppe⁵⁰ ist ein exploratives Instrument der qualitativen Sozialforschung zur Analyse von Meinungs- und Interessenvielfalt. Das Thema setzt den Fokus. Ziel der Diskussion ist nicht die Übereinstimmung oder eine gemeinsame Entscheidung, sondern Erkenntnisse über das Spektrum subjektiver Ansichten und individueller Erwartungen in einem Entscheidungsprozess.

Eingeladen wird je nach Erkenntnisinteresse eine Gruppe nach bestimmten sozio- demografischen Merkmalen: Alter, Geschlecht, Bildungsstand, Beruf, Wohnort etc. Die Gruppe in der Größe von 6 bis 12 Personen führt im Zeitrahmen eines halben Tages oder eines Abends einen moderierten Diskurs. Dieser wird durch einen thematischen Stimulus

⁴⁹ vgl. Benighaus et al. 2016

⁵⁰ vgl. Schulz et al. 2012, 9 f.

wie z. B. durch ein Bild, einen kurzen Vortrag oder einen Film, in Gang gesetzt. Der Moderator strukturiert die Diskussion mithilfe eines Leitfadens, anhand dessen alle wesentlichen Aspekte zum fokussierten Thema besprochen werden. Wenn möglich, werden zu einer Fragestellung mehrere Fokusgruppen mit unterschiedlichen Teilnehmenden durchgeführt und die Ergebnisse im Vergleich ausgewertet. Die Diskussion wird als Audiodatei mitgeschnitten und protokolliert, um die einzelnen Aussagen präzise zu erfassen. Verschiedene qualitative und halbquantitative Auswerteverfahren können angeschlossen werden.

Im Vorfeld der Szenarienentwicklung des Projektes EnAHRgie wurde eine Fokusgruppe mit Handwerkern und Energieberatern der Handwerkskammer durchgeführt. Sie hatte zum Ziel, die Status-Quo-Analyse des Projektes durch eine Praxisberatung zu unterstützen. Aus den Ergebnissen sollen zwei Punkte herausgegriffen werden, die den weiteren Verlauf des Projektes mitbestimmt haben: Erstens wurde durch die Fokusgruppe die Energieeffizienz als wesentliches Eingangskriterium für die Szenarien eingeführt, zweitens wurde die Rolle von Verwaltung und Politik in der Umsetzung des Kreistagsbeschlusses von der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft thematisiert. Weitere drei Fokusgruppen mit offener Einladung an interessierte Bürger*innen wurden zum Zeitpunkt der Szenarienentwicklung durchgeführt. Sie bestätigten aus Sicht der Zivilgesellschaft im Wesentlichen die Kriterien und Technologien der Szenarienzusammenstellung und lieferten Begründungen für die Rolle der Windkraft bei der Szenarienmodellierung.

Nach Abschluss der Szenarienauswahl durch das Projekt wurde eine Fokusgruppe mit Jugendlichen durchgeführt, die die Rolle der Technologien in den Szenarien diskutierte. Der Runde Tisch und die Fokusgruppen werden in diesem Kapitel als Zivilgesellschaftliche Beratungsprozesse so ausführlich beschrieben, weil sie innerhalb des vorliegenden Partizipationsmodells die einzigen im

Landkreis Ahrweiler praktisch getesteten Beispiele darstellen. Die Auswirkungen der Ergebnisse dieser Beratungsprozesse auf spätere Planungsverfahren können bisher noch nicht in der Praxis im Landkreis Ahrweiler beschrieben werden, da noch keine Verfahren im Zusammenhang des Projektes begonnen wurden.

Um mögliche Auswirkungen von zivilgesellschaftlichen Beratungs- und Beteiligungsprozessen auf spätere Verfahren prognostizieren zu können, werden diese Auswirkungen im Folgenden anhand von weiteren Beispielen beschrieben. Als ein Beispiel für zivilgesellschaftlicher Beratungs- und Beteiligungsprozesse aus einem anderen Bundesland wird im Folgenden die Partizipation zur Klimaschutzkonzeption des Landes Baden-Württemberg beschrieben.

2.1.2 Das Beispiel Integriertes Energie- und Klimaschutzkonzept des Landes Baden-Württemberg⁵¹:

Seit gut 5 Jahren gibt es in Baden-Württemberg ein "Integriertes Energie- und Klimaschutzkonzept" 52" (IEKK), welches die Grundlage für die Energie- und Klimapolitik des Landes ist. In ihm enthalten sind Strategien und Maßnahmen, wie die Ziele des Klimaschutzgesetzes erreicht werden können. Das im Jahr 2011 verabschiedete Klimaschutzgesetz beinhaltet verbindliche Ziele zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen des Landes: Diese sollen im Vergleich zum Jahr 1990 um 25% bis 2020 und um 90% bis 2050 gesenkt werden.

Für die im Konzept enthaltenen Strategien und Maßnahmen wurden zunächst Szenarien für sieben verschiedene Sektoren entwickelt: Stromversorgung, Private Haushalte, In-Gewerbe/Handel/Dienstleistungen, dustrie. Verkehr, Öffentliche Hand und Land- und Forstwirtschaft/Landnutzung. Aus diesen Szenarien wiederum entwickelten die Fachabteilungen der jeweils zuständigen Mini-

⁵¹ vgl. Carius et al. 2014 ⁵² IEKK 2014

sterien und externe Sachverständige 110 sogenannter Handlungsempfehlungen, also Strategien und Maßnahmen, wie die energie- und klimapolitischen Ziele erreicht werden sollen und legten diese in einem IEKK-Arbeitsentwurf vor.

Klassischerweise wäre das Vorgehen Folgendes gewesen: Die Landesregierung verabschiedet das Klimaschutzgesetz und die Verwaltung legt den Entwurf des Konzeptes vor. Es folgt eine Anhörung nach dem Landesverwaltungsverfahrensgesetz (LVwVfG), in der die Verbände zu dem vorgelegten Konzept Stellung beziehen und mögliche Einwände geltend machen können. Anschließend wird das Konzept von der Landesregierung ggfs. angepasst und im Folgenden beschlossen.

Mit Hinweis darauf, dass die Energie- und Klimapolitik ein komplexes und langfristiges Thema ist und alle Bürger*innen betrifft, entschloss sich die Landesregierung, das Verfahren um Elemente der informellen Beteiligung zu ergänzen und öffentlich zur Diskussion zu stellen. So fand vor der Verbändeanhörung eine umfassende Beteiligung statt, die "Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung zum Integrierten Energieund Klimaschutzkonzept Baden-Württemberg"53.

So hatten die Bürger*innen erstens die Möglichkeit, die Maßnahmen zu bewerten und ihre Meinung online kund zu tun. Zweitens fanden Runde Tische in den vier Städten in Baden-Württemberg (Stuttgart, Tübingen, Ravensburg und Freiburg) zu den Sektoren Stromversorgung, Verkehr und Private Haushalte (aufgrund der hohen Betroffenheit 2 Tische zu diesem Sektor) statt. Hierzu wurden 100 Bürger*innen per Zufallsauswahl ausgesucht. Für einen fünften, themenübergreifenden Bürgertisch konnte man sich im Internet bewerben. Parallel zu den Bürgertischen fanden drittens die Verbändetische zu allen Sektoren statt. An diesen Tischen wurden die Maßnahmen diskutiert und Empfehlungen zur Umsetzung an die Landesregierung formuliert.

In einer Reflexionssitzung, an der je zwei gewählte Vertreter*innen der Bürger- und Verbändetische Stromversorgung, private Haushalte und Verkehr teilnahmen, wurde eine gemeinsame Strategieempfehlung für die Landesregierung erarbeitet.

Insgesamt konnten so 751 Empfehlungen aus den Runden Tischen und 331 Empfehlungen aus der Online-Abstimmung der Landesregierung übergeben werden. Diese wurden in einem weiteren Entwurf eingearbeitet, bzw. detailliert Stellung dazu bezogen 54. Nach der traditionellen Verbändeanhörung hat die Regierung von Baden-Württemberg das IEKK beschlossen. Neben der laufenden Fortschreibung wird in einem regelmäßig erscheinenden Monitoringbericht 55 über den Stand der Umsetzung informiert.

Die BEKO war ein komplexes Verfahren, da hier nicht nur die Fachabteilungen mehrerer Ministerien, externe Sachverständige und die politischen Vertreter*innen, sondern auch Bürger*innen und Vertretungen von Verbänden, Interessengruppen und Organisationen beteiligt waren. Dennoch zeigten sich insgesamt die große Mehrheit aller Beteiligten zufrieden und sehr zufrieden mit den Ergebnissen gezeigt. So wurde in Baden-Württemberg eine breite Diskussion angestoßen, deren Auswirkungen bis heute sichtbar sind. Ein Beispiel ist hier, dass der sogenannte Energie-Dialog weiter ausgebaut wurde. Dabei handelt es sich um ein Angebot des Landes an alle Kommunen, beim Ausbau von Energie

3 Partizipation gesellschaftlicher Gruppen in Vorbereitung von behördlichen Verfahren

Partizipationsprozesse können behördliche Verfahren durch eine vorgezogene Beteiligung inhaltlich vorbereiten. Sie haben damit einen Zielbezug zu behördlichen Verfahren. Tatsächlich finden die meisten größeren

20

³⁴ IEKK 201

⁵⁵ Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg

⁵³ BEKO

Partizipationsprozesse heute statt, bevor das Planungsverfahren begonnen hat. Dies geschieht aus der Sorge vor späteren zu großen Einwänden der Öffentlichkeit gegenüber einem Planungsvorhaben. Der im Vergleich zu einer klassischen Anhörung relativ große Kostenaufwand solcher Partizipationsprozesse erscheint aber durch die Hoffnung gerechtfertigt, damit teure Umplavermeiden nungskosten zu Richtlinien) 56. Im Landkreis Ahrweiler war eine praktische Umsetzung dieser vorgelagerten Partizipationsprozesse nicht möglich. Es erscheint in der vorliegenden Empfehlung gerade deswegen sinnvoll und notwendig, die Methodik und auch die Zielsetzung der vorgezogenen Beteiligung aus partizipationswissenschaftlicher Sicht genauer zu definieren (VDI-Richtlinie 7000⁵⁷, 7001⁵⁸, worklearned S21 59 lessons Umweltverwaltungsgesetz⁶⁰)

3.1 Beschreibung

Aus den Erfolgskriterien geht unter anderem hervor, dass Beteiligungsverfahren besonders erfolgreich sind im oben definierten Sinne, wenn sie zu einem Zeitpunkt durchgeführt werden, zu dem das Vorhaben noch nicht feststeht, es also noch Planungsvarianten und Planungsalternativen bis hin zur Nullvariante gibt. Im se" werden als Empfehlung mögliche vorgezogene Beteiligungsverfahren methodisch beschrieben und die Erfolgsbedingungen aus Praxisbeispielen aus anderen Zusammenhängen und Bundesländern aufgezeigt:

3.2 Beispiele für Beteiligungsverfahren in Vorbereitung auf behördliche Verfahren

Folgende Beteiligungsverfahren haben einen inhaltlichen und rechtlichen Bezug auf das Partizipationsmodell in dem Sinne, dass ihre Ergebnisse Auswirkungen auf rechtlich vorgesehene Verfahrensschritte haben:

3.2.1 Beteiligung zur Flächennutzungsplanung in der Stadt Emmendingen

Die Beteiligung fand 2016 im Vorfeld der Fortschreibung des Flächennutzungsplans 2020 bis 2035 statt. Das Büro GRiPS (Ute Kinn) wurde beauftragt, für die Stadt Emmendingen die Beteiligung zu konzeptionieren und in dem Format einer Perspektivwerkstatt durchzuführen. Der strukturierte Prozess bot den Bürger*innen die Gelegenheit, die Rahmenbedingungen für die Fortschreibung des FNP in einer Empfehlung an den Stadtrat zu formulieren. Die ausgearbeiteten Hinweise, Bedenken und Anforderungen sollen soweit möglich bei der zukünftigen Bauland- und Freiraumentwicklung berücksichtigt werden und in die Flächennutzungsplanung einfließen.

Der gesamte Beteiligungsprozess wurde von einer Projektgruppe begleitet, der Vertreter*innen der Verwaltung, des Stadtrates, des Bürgerforums Emmendingen sowie der Bürgerinitiative Haselwald-Spitzmatten angehörten. Es wurde kein Einfluss auf das Ergebnis der Perspektivwerkstatt genommen.

In der öffentlichen Auftaktveranstaltung, für die keine Anmeldung erforderlich war, wurde die interessierte Öffentlichkeit über den Stand des aktuellen Flächennutzungsplans informiert und über die Gründe, warum die Fortschreibung notwendig ist. Im Anschluss an den Informationsteil hatten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer Gelegenheit, an Dialog-Stationen mit der Verwaltung ins Gespräch zu kommen, Fragen zu stellen sowie erste Ideen einzubringen, was die künftige Flächennutzungsplanung in Bezug zur Wohnflächenentwicklung berücksichtigen sollte. Diese Anregungen wurden in die erste Perspektivwerkstatt eingespeist.

Für die Teilnahme an den beiden Perspektivwerkstätten war eine Anmeldung erforderlich. Es hatten sich rund 90 Personen angemeldet, die auch alle teilnehmen konn-

vgl. VDI 7000 2015; vgl. VDI 7001 2014
 vgl. ebd.
 vgl. ebd.

⁵⁹ vgl. Renn et al. 2011

⁶⁰ vgl. Umweltverwaltungsgesetz Baden-Württemberg 2014

ten. Eingeladen wurde über Presse, Website und Flyer, die an öffentlichen Stellen auslagen. Außerdem wurden 2000 Personen per Zufall ausgewählt und zur Teilnahme eingeladen. Schlüsselakteure wurden als Wissensund Erfahrungsträger mit Wirkungsstätte in Emmendingen ebenfalls gezielt zur Teilnahme gebeten. Es wurde darauf geachtet, ein möglichst breites Spektrum an Interessen über die Schlüsselakteure abzubilden (siehe Kapitel 1.2.3). In der ersten Perspektivwerkstatt haben die Teilnehmer*innen unter Anleitung der Moderatorinnen in neun Arbeitsgruppen festgehalten, was ihnen für die künftige Wohnraumentwicklung in Emmendingen wichtig ist, wo sie Handlungsbedarf sehen, und welche Fragen bestehen Am Ende der ersten Werkstatt lag bereits ein Bündel an Zielen und Anregungen für die künftige Flächennutzungsplanung im Entwurf vor. In der zweiten Werkstatt ging es dann darum, sich auf Ziele für die künftige Flächennutzungsplanung in Emmendingen zu verständigen, Prioritäten zu setzen und zu benennen, wo aus Sicht der Teilnehmerinnen und Teilnehmer weitere Untersuchungen nötig sind.

Alle Teilnehmenden bekamen dann in der zweiten Planungswerkstatt die Gelegenheit, mit Hilfe einer Punktevergabe die Aussagen aus der ersten Planungswerkstatt zu bewerten. Dabei sollten nicht Mehrheitsentscheidungen herbei geführt werden, sondern dem Gemeinderat ein Eindruck vermittelt werden, welche Bedeutung der von den Arbeitsgruppen getroffenen Aussagen in der Perspektivwerkstatt beigemessen wird. Die Argu-

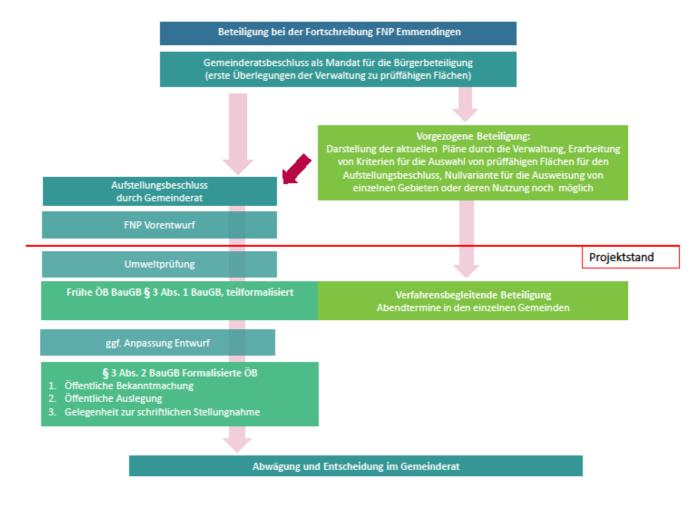


Abb. 2 Beteiligung zur Flächennutzungsplanung in der Stadt Emmendingen (in Zusammenarbeit mit der Stadt Emmendingen und Ute Kinn, GRiPS)

mentationslinien zu allen Aussagen, auch zu solche die keine Punkte erhielten, wurden im Protokoll vom Moderationsteam dokumentiert. Die abschließende Empfehlung wurde von den Moderatorinnen zusammen mit 18 Delegierten der Planungswerkstatt, als "Bürgerempfehlung zum Flächennutzungsplan" für Emmendingen ausgearbeitet. Diese floss in das weitere FNP-Verfahren ein (siehe Abb. 2).

3.2.2 Schoch-Areal (Stadt Stuttgart) Architekturwettbewerb mit energieneutralem Quartier: Bebauungsplan-Verfahren

Im Partizipationsprozess wurde ein abgestimmtes Votum der Bürger*innen zu Ideen und Anregungen für den städtebaulichen Wettbewerb zum Schoch-Areal erarbeitet, Die erarbeitete Empfehlung wurde im Umwelt-Technik-Ausschuss und im Bezirksbeirat eingebracht. Den Bürger*innen wurden folgende Leitplanken kommuniziert: Städtebauliche Zielsetzungen, Änderung der Verkehrsführung und Ergebnisse des Lärmgutachtens, Sanierungserfordernisse und möglicher Bestandserhalt, sowie Wirtschaftliche Zusammenhänge. Den Auftakt für die Beteiligung bildetet der Aufstellungsbeschluss des Umwelt- und

Technikausschusses der Stadt Stuttgart. Die Beteiligung umfasste folgende Schritte:

- Tag des offenen Schoch-Areals: Mehrere hundert Interessierte verschaffen sich vor Ort einen Überblick über Rahmenbedingungen und Gebäudebestand auf dem Schoch – Areal mit Ideensammlung und Interessenbekundung
- Strategie- und Planungswerkstatt: Erarbeitung der Empfehlung an die Gremien mit folgenden Inhalten:
 - städtebauliche Konzepte wurden von den Bürgern als Erweiterung des Planungsgebietes diskutiert
 - Sanierungserfordernisse wurden gesehen und lösungsorientiert aufgenommen

Erweiterung der Firma Klumpp auf der Fläche wurde in die Planung integriert

Die einzelnen Bürgerwünsche aus den themenbezogenen Arbeitsgruppen wurden im Plenum mit Voten (grünen und roten Punkten) versehen. Ablehnende Voten wurden begründet, und nochmals in Arbeitsgruppen diskutiert. Die Bürgerempfehlung enthielt die Mehrheits- und Minderheitsvoten der Bürger*innen aus der Abstimmung und Diskussion.

- Im Rahmen der Planungswerkstatt wurde ein Redaktionsteam gebildet, das die Formulierungen der Voten überprüfen konnte. Diese war Teil der Wettbewerbsausschreibung, welche zunächst im Umwelt und Technikausschuss der Stadt vorgestellt wurde und dann veröffentlicht wurde.
- Das Redaktionsteam bestimmte einen Vertreter, der die Empfehlungen der Bürger*innen aus der Planungs- und Strategiewerkstatt in der Jury kurz vorstellte und als beratendes Mitglied an den Sitzungen teilnahm. Nachdem das Preisgericht getagt hatte, wurden die Ergebnisse des städtebaulichen Wettbewerbes wiederum im UTA und in der öffentlichen Sitzung des Bezirksbeirates präsentiert. Danach gab es eine Ausstellung aller Entwürfe im Rathaus.

(siehe Abb. 3).

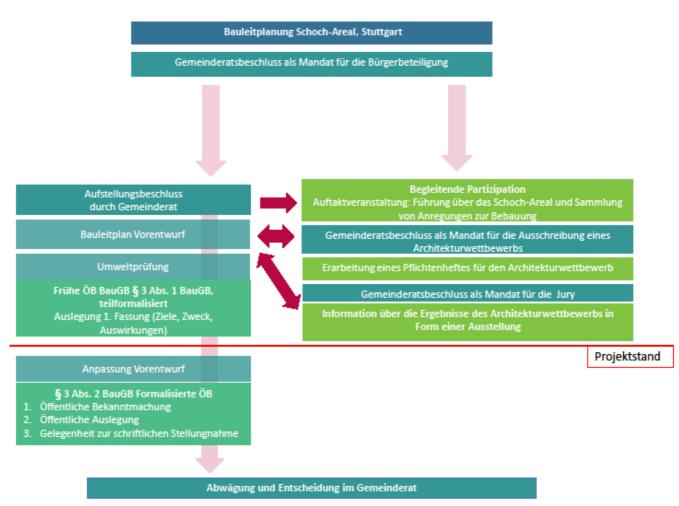


Abb. 3 Schoch-Areal: Städtebaulicher Wettbewerb, Verfahren zur Aufstellung eines Bebauungsplans (in Zusammenarbeit mit der Stadt Stuttgart)

4 Verfahrensbegleitende und nachgelagerte informelle Öffentlichkeitsbeteiligung

4.1 Einführung

Gerade größere Bauvorhaben, wie die Erzeugung von Strom durch Windkraft, rufen häufig Protest hervor. Der Protest beruht auf unterschiedlichen Interessen der Betroffenen. Diese Interessen müssen als berechtigt angesehen werden, um einen fairen (im Sinne der Beteiligungskriterien siehe Kapitel 1.2.3) Partizipationsprozess starten zu können. Die sehr frühzeitige (also vorgezogene) Beteiligung bei Planungen und Entscheidungen zu einem Zeitpunkt, bei dem z. B. die Standorte für Windkraftanlagen noch nicht feststehen, ermöglicht am ehesten die Lö-

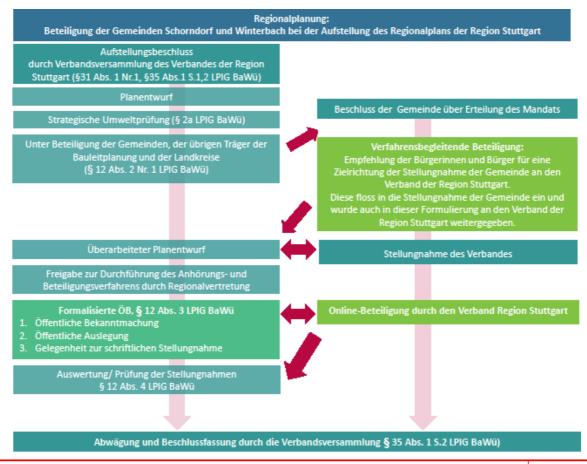
sung von NIMBY-Konflikten (Not in my backyard- Konflikte, in Deutschland auch bekannt unter dem "Sankt-Florians-Prinzip"). Aber auch, wenn es bereits um die Prüfung von einzelnen Standorten geht (und etwa die Null-Variante des Vorhabens, also das "Ob" eines Vorhabens nicht mehr diskutiert werden soll oder kann, sind verfahrensbegleitende Beteiligungsprozesse noch möglich und sinnvoll. Sie können jederzeit eingesetzt werden (zu unterschiedlichen Planungsstadien). Wichtig ist auch bei den verfahrensbegleitenden Beteiligungsprozessen eine große Transparenz der noch möglichen Änderungen und der bereits feststehenden Leitplanken (technischen und rechtlichen), um das Vertrauen in das Verfahren aufzubauen und nicht zu zerstören. Auch die verfahrensbegleitende informelle Öffentlichkeitsbeteiligung konnte im Landkreis Ahrweiler im Rahmen des Projektes EnAHRgie nicht in der Praxis getestet werden, da es bisher noch keine laufenden rechtlichen Verfahren zur Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien gibt. Daher wird für die Empfehlungen zur zukünftigen Praxis im Landkreis Ahrweiler auch auf Best-Practice-Beispiele aus anderen Regionen und inhaltlichen Kontexten zurückgegriffen (siehe Kapitel 7).

4.2 Beteiligung zur Ausweisung von Vorranggebieten für Windkraftanlagen in den Gemeinden Schorndorf und Winterbach: Regionalplanung

Der Entwurf des Regionalplans des Verbandes der Region Stuttgart sah anlässlich einer Neuaufstellung Vorranggebiete für Windkraftanlagen in den Gemeinden Winterbach und Schorndorf vor.

Der erste Entwurf des geänderten Regionalplanes wurde im Frühjahr 2012 vorgestellt. Die Gemeinden Winterbach und Schorndorf führten parallel zur Gemeindeanhörung im Rahmen der Regionalplanänderung eine verfahrensbegleitende Öffentlichkeitsbeteiligung durch. Auf der Grundlage des Windatlasses Baden-Württemberg, der Windhöffigkeiten und einige harte Ausschlusskriterien, wie Naturschutzgebiete, enthält, schlug der Verband der Region Stuttgart fünf Vorranggebiete "Wind" für den Bereich Winterbach und Schorndorf vor.

In der ersten Planungswerkstatt am 21. September 2012 wurden die Vorranggebiete auf Basis der Entwurfs-Offenlegung (vom 25.07.12) des Verbandes der Region Stuttgart (VRS) auf der Gemarkung Schorndorf und Winterbach vorgestellt. In moderierten Arbeitsgruppen wurden alle Anregungen, Chancen und Risiken ergebnisoffen und fair



Projektstand

Abb. 4 Grafik Beispiel Beteiligung zu Vorrangflächen für Windkraftanlagen in den Gemeinden Schorndorf und Winterbach: Regionalplanung (in Zusammenarbeit mit der Gemeinde Winterbach und Ute Kinn, GRiPS)

diskutiert (geleitet durch die neutrale Moderation, siehe Kapitel 1.2.3) und Fragen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer an die Experten erfasst. Um diese Fragen zu beantworten fand am 15. Oktober 2012 das Experten-Hearing statt. Am Expertenhearing konnten Vertreter*innen der Bürgerbeteiligung, der Stadt Schorndorf und Winterbach, der Firma Theolia Naturenergien, des Landratsamts Rems-Murr-Kreis, des Verbandes der Region Stuttgart, der Forstdirektion Tübingen, der Stadtwerke Schorndorf GmbH sowie des Virtual Dimension Center (VDC) Fellbach teilnehmen. Die Antworten und offen gebliebene Fragen wurden in die 2. Planungswerkstatt eingebracht. Dort waren die Teilnehmerinnen und Teilnehmer zu einer individuellen Bewertung der Flächen aufgefordert.

Ergebnis der zweiten Planungswerkstatt war eine detaillierte Bürgerempfehlung zu jeder der Prüfflächen. Auf der Basis der Protokolle prüfte ein Redaktionsteam die Bürgerempfehlung darauf hin, ob sie die Aussagen der Teilnehmer*Innen der Planungswerkstätten inhaltlich richtig wiedergab. Das Redaktionsteam setzte sich zusammen aus Mitglieder*innen der Bürgerforen und der Moderation (Büro GRiPS), die Abstimmung erfolgte auf elektronischem Weg.

Die Bürgerempfehlung wurde dem Gemeinderat zur Berücksichtigung in der Stellungnahme an den Regionalverband bzw. für künftige Beschlüsse übergeben.

Die Entscheidung über die Stellungnahme der Gemeinde traf der Gemeinderat. Im Rahmen seiner Stellungnahme zum Regionalplan an den Verband der Region Stuttgart wurde die Empfehlung der Bürgerinnen und Bürger weitergegeben. Dieser nahm die Empfehlung in seine Diskussion zur Überarbeitung des Planentwurfs auf und nahm detailliert zu den Ergebnissen des Beteiligungsprozesses Stellung. Einige, wie z. B. die Empfehlung der Bürger einen Mindestabstand von 2000 Metern für Windkraftanlagen vorzusehen, stufte der Verband als nicht durchführbar, da rechtswidrig, ein.

4.3. Nachgelagerte informelle Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Beteiligung der Öffentlichkeit kann auch dann erfolgen, wenn ein Vorhaben bereits beschlossen, bspw. planfestgestellt ist, es aber noch Spielräume zur genaueren Ausgestaltung gibt. So führte in Baden-Württemberg das Regierungspräsidium Tübingen gemeinsam mit dem Landratsamt Bodenseekreis und der Gemeinde Kressbronn einen Beteiligungsprozess zur Uferrenaturierung durch 61. Dazu wurde von den Behörden zunächst ein Entwurf für den Beteiligungsprozess und die zu beteiligenden Personen aufgesetzt, zu dem die Bürger*innen noch weitere Vorschläge und Anmerkungen einreichen konnten. Bei einer Auftaktveranstaltung hatten die ger*innen nach einer gemeinsamen Begehung des Ufers die Möglichkeit, an drei Themeninseln gemeinsam mit Fachleuten ins Gespräch zu kommen und erste Anregungen zur "Nutzung" des künftigen Ufers, dessen "Gestaltung" sowie zur Organisation der "Baumaßnahme" einzubringen. Hier wurde bspw. angeregt, das renaturierte Ufer durch bauliche Maßnahmen so zu konzipieren, dass Treff- und Ruhepunkte getrennt werden. In darauffolgenden Treffen von Vertreter*innen der Themeninseln an sogenannten Thementischen wurden die Anregungen weiterverarbeitet. Parallel wurde eine Spurgruppe mit Bürger*innen der Gemeinde Kressbronn sowie Vertreter*innen der Gemeindeverwaltung, dem Staatsministerium und dem Regierungspräsidium Tübingen eingerichtet, die sich um die Kommunikation rund um die Uferrenaturierung befasst und als Multiplikatoren für die Region fungiert. Dies zeigt, dass auch nach Planfeststellung von Vorhaben eine Beteiligung sinnvoll sein kann. Wichtig hierbei ist die genaue Kommunikation der Leitplanken und Spielräume, in denen die Beteiligung stattfindet.

-

⁶¹ vgl. Regierungspräsidium Tübingen

5 Teilformalisierte Öffentlichkeitsbeteiligung

Ausdruck teilformalisierter Öffentlichkeitsbeteiligung, bei der das "ob" aber nicht das "wie" der Beteiligung gesetzlich geregelt ist, ist die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung. Diese findet sich in einer Reihe von deutschen Rechtsnormen, die erkennbar von den Regelungen des Aahrhus – Übereinkommens (AarhusÜbk) und der europäischen Richtlinien beeinflusst wurden. Wie bereits erläutert⁶² finden sich bei der teilformalisierten Öffentlichkeitsbeteiligung zwar Regelungen über das "ob" der Durchführung der Beteiligung", aber nicht zu dem "wie" der Durchführung.

5.1 Ablauf

Obwohl teilformalisierte Beteiligungsprozesse sich im Detail unterscheiden, sind einige Gemeinsamkeiten identifizierbar. Die teilformalisierte Öffentlichkeitsbeteiligung ist eine frühzeitige Beteiligung (s.o. 1.3.1. Nicht förmliche, förmliche und teilformalisierte Öffentlichkeitsbeteiligung) Ausgehend von der Unterrichtung der Öffentlichkeit über die Ziele und Zwecke der Planung wird im Anschluss eine Anhörung der Öffentlichkeit durchgeführt, die die Gelegenheit zur Äußerung bzw. Erörterung der Planung umfasst (näher unten 5.2.2.1. Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 25 Abs. 3 VwVfG und 5.2.2.2. Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 3 Abs. 1 BauGB).

5.2 Rechtliche Grundlagen

5.2.1 Aarhus Übereinkommen und Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie

Grundlage der Überlegungen im Rahmen der teilformalisierten Öffentlichkeitsbeteiligung bildet das sogenannte Aarhus Übereinkommen. Das "Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlich-

⁶² vgl. Begriffserklärung unter 1.3.1. Nicht förmliche, förmliche und teilformalisierte Öffentlichkeitsbeteiligung

keitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten" wurde am 25. Juni 1998 im dänischen Aarhus anlässlich der 4. Paneuropäischen Umweltministerkonferenz von 35 Staaten und der Europäischen Union unterzeichnet. ⁶³ Das Übereinkommen lässt sich inhaltlich in 3 Säulen gliedern: der Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen über die Umwelt. Beteiligung der Öffentlichkeit bei bestimmten umweltbezogenen Entscheidungen und der Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten. Art 6 des Übereinkommens legt Eckpunkte der Öffentlichkeitsbeteiligung im Hinblick auf den Zeitpunkt, die Form und den Umfang der Mitwirkung der Öffentlichkeit fest. Art. 6 Abs. 4 des Aarhus-Übk verpflichtet jede Vertragspartei und damit auch die Bundesrepublik Deutschland, für "eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung zu einem Zeitpunkt, zu dem alle Optionen noch offen sind und eine effektive Öffentlichkeitsbeteiligung" zu sorgen. Insbesondere die Auslegung und Anwendung des § 3 BauGB wird durch das AarhusÜbk maßgeblich beeinflusst (vgl. 0.64

Wesentliche Auswirkungen hatte auch die sog. Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie. 65 Insbesondere beinhaltet sie Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme. Die Bekanntmachung der Auslegung (Art. 3 Nr.4 Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie) hat dabei Niederschlag in § 3 Abs. 2 S. 2 BauGB gefunden, der durch das EAG Bau 66 grundlegend geändert worden ist. 67

5.2.2 Umsetzung in Deutschland

Der partizipative Ansatz des Aarhus - Übereinkommens und der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie finden sich in den nationalen

⁶⁷ Schink in Spannowsky/ Uechtritz, § 3 Rn. 8

27

⁶³ BMUB 2017

⁶⁴ Schink in: Spannowsky und Uechtritz 2014, § 3 Rn.9

⁶⁵ Richtlinie 2003/35/EG vom 26. Mai 2003 (Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie)

⁶⁶ Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien vom 24. Juni 2003, BGBl. I s. 1359

Rechtsvorschriften wieder. Bei der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung sind vor allem die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 25 Abs.3 VwVfG und § 3 Abs. 1 BauGB für die Bauleitplanung zu betrachten.

5.2.2.1 Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 25 Abs.3 VwVfG

Im Zuge der Anpassung des deutschen Rechts an die gestiegenen Anforderungen im Hinblick auf die Öffentlichkeitsbeteiligung wurde durch das Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PlVereinhG) ein Absatz 3 in § 25 VwVfG eingefügt. Dieser lautet:

"Die Behörde wirkt darauf hin, dass der Träger bei der Planung von Vorhaben die nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben können, die betroffene Öffentlichkeit frühzeitig über die Ziele des Vorhabens, die Mittel, es zu verwirklichen, und die voraussichtlichen Auswirkungen des Vorhabens unterrichtet (frühe Öffentlichkeitsbeteiligung). Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung soll möglichst bereits vor Stellung eines Antrags stattfinden. Der betroffenen Öffentlichkeit soll Gelegenheit zur Äußerung und zur Erörterung gegeben werden. Das Ergebnis der vor Antragstellung durchgeführten frühen Öffentlichkeitsbeteiligung soll der betroffenen Öffentlichkeit und der Behörde spätestens mit der Antragstellung, im Übrigen unverzüglich mitgeteilt werden. Satz 1 gilt nicht, soweit die betroffene Öffentlichkeit bereits nach anderen Rechtsvorschriften vor der Antragstellung zu beteiligen ist. Beteiligungsrechte nach anderen Rechtsvorschriften bleiben unberührt."

Die amtliche Begründung⁶⁸ der Änderung führt aus, dass die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung dazu dienen soll, Einwände und Anregungen aus der Bevölkerungen, sonstiger Beteiligter und von Trägern öffentlicher Belange möglichst frühzeitig in die Planung

eines Vorhabens einbeziehen zu können. Dabei soll die Beteiligung zu einem Zeitpunkt erfolgen, in dem die wesentlichen Entscheidungen, wie verschieden Planungsalternativen oder Variante noch nicht getroffen worden sind. 69 Die Planung von Großvorhaben soll durch den frühzeitigen Austausch von Informationen optimiert und Transparenz geschaffen werden. Die Akzeptanz für die spätere folgende Zulassungsentscheidung soll durch die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung gefördert werden. 70 Die Literatur ist sich darüber einig, dass Akzeptanz in diesem Zusammenhang nicht die Befürwortung des Vorhabens selbst, sondern nur die wohlwollende Betrachtung des Planungsprozesses meinen kann.⁷¹ Auch, "wenn es nicht das individuell präferierte Ergebnis zeitigen sollte"72, sollte das gesamte Zulassungsverfahren als fair empfunden werden.

"Vorhaben" i. S. d. § 25 Abs.3 VwVfG sind nicht nur planfeststellungspflichtige Vorhaben (z. B. Bundesfernstraßen gem. § 17 Fernstraßengesetz), sondern auch solche, die nach dem jeweiligen Fachrecht genehmigungspflichtig sind. Erfasst werden daher bspw. auch solche Vorhaben, die einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung bedürfen, wie z.B. Windenergieanlagen (näher s.u. 6.3.3.2. Immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren § 10 BImschG, §§ 8-19 9. BImSchV). Time Projekt, das in den Anwendungsbereich des § 25 Abs.3 VwVfG fällt, muss zudem nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben können. Dabei ist der Auswirkungsbegriff weit zu verstehen und "darf nicht etwa mit dem der schädlichen Umwelteinwirkungen i. S. d. § 3 Abs. 1 BImSchG oder vergleichbaren Begriffen des Umweltrechts oder den berührten Belangen i.

⁶⁸ BT-Drs. 17/9666, S. 2.

28

⁶⁹ So schon Ziekow (Ziekow 2012 (2))

⁷⁰ Kallerhoff in: Stelkens, Bonk und Sachs 2014, § 25 Rn. 64

⁷¹Ziekow 2013, 755; Renn et al. 2014, 281

⁷² Ziekow 2013, 755

⁷³ Kallerhoff in Stelkens, Bonk und Sachs 2014, § 25 Rn. 65; zum Baugenehmigungsverfahren Schwab 2014m.w.N.

S. d. § 73 Abs. 4 VwVfG verwechselt werden."⁷⁴

Die bloße Unterrichtung der Öffentlichkeit genügt den Vorgaben des § 25 Abs. 3 VwVfG aber nicht. Der betroffenen Öffentlichkeit soll Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung gegeben werden. Die frühe Beteiligung soll daher die Erwartungen erfüllen, die an eine informelle Konsultation zu richten sind. Nicht das Betroffenheitsmanagement, sondern der Diskurs der Interessierten über die Vorhabenkonzeption steht im Fokus. Auswirkungen sind vor diesem Hintergrund nicht die Verletzung subjektiver Rechte oder Umweltschädigungen, die von gem. Umwelt- Rechtsbehelfsgesetz anerkannten Vereinigung geltend zu machen sind, sondern "alle negativen Berührungen von privaten und öffentlichen Gesichtspunkten [...], die für Einzelne oder Organisationen von Bedeutung sind". 75 Erforderlich ist eine eigene Meinung, keine persönliche Betroffenheit. Basieren kann diese Meinung auf Interessen der Allgemeinheit sowie auf Werthaltungen. 76 "Beispiele sind neben Einwirkungen durch Immissionen Wertverluste von Grundstücken, Veränderungen des Landschaftsbildes, der Verbrauch von Flächen oder der Einsatz öffentlicher Mittel zur Finanzierung des Vorhabens"77. Die notwendige größere Zahl von Dritten dürfte bereits erreicht sein. wenn der Personenkreis nicht sämtlich individuell bekannt ist.⁷⁸

Auf diesen Überlegungen aufbauend, ist der Begriff der betroffenen Öffentlichkeit (vgl. 1.3.3. Öffentlichkeit/ Betroffene) ebenfalls weit zu fassen. Er soll dem Vorhabenträger dazu dienen, seine aktive Information über das Projekt sinnvoll – etwa räumlich – einzugrenzen. Her darüber hinaus teilnehmen möchte, wird davon nicht abzuhalten sein. Faktisch richtet sich der Vorgang damit

nicht an die betroffene, sondern an die allgemeine bzw. die interessierte Öffentlichkeit. 80 Vorhabenträger und Behörde setzen kein Ausschlusskriterium, die Teilnahme ist offen. Die betroffene Öffentlichkeit des § 25 Abs. 3 VwVfG ist insofern nicht deckungsgleich mit der des § 18 Abs. 1 UVPG, sondern knüpft stärker an den europäischen Begriffsinhalt des Art. 2 Nr. 5 AarhusÜbk an.

Verpflichtend ist die in § 25 Abs. 3 VwVfG verankerte frühe Öffentlichkeitsbeteiligung allerdings nicht, die Behörde hat lediglich beim Vorhabenträger auf ihre Durchführung hinzuwirken^{81 82}. Dies liegt vor allem daran, dass die frühe Beteiligung in der Regel noch vor Antragstellung und somit vor der formellen Verfahrenseröffnung erfolgen soll. Verpflichtungen des Vorhabenträgers sind in dieser Phase juristisch nicht zu begründen. "Zudem kann nur der Vorhabenträger selbst beurteilen, wann seine Planung einerseits so konkretisiert ist, dass eine Öffentlichkeitsbeteiligung sinnvoll ist, andererseits aber noch tatsächlicher Handlungsspielraum für Planungsänderungen besteht".84 Die Zeit muss nicht erst vor dem eigentlichen Zulassungsverfahren reif sein. Vielmehr kann die frühe Beteiligung schon vor einem vorgelagerten Raumordnungsverfahren in Angriff genommen werden. 85 Schließlich handelt es sich hierbei um ein selbstständiges Antragsverfahren, auf das § 25 Abs. 3 VwVfG unmittelbar angewendet werden kann.

Der Gesetzgeber ist sich sicher, dass der

⁷⁴ Ziekow 2013, 755

⁷⁵ Ziekow 2013,755; eigene Hervorhebung

⁷⁶ Ziekow in: Ziekow 2014, § 2, Rn. 37

[&]quot; ebd.

⁷⁸ Ziekow 2013, 755

 $^{^{79}}$ Kallerhoff in: Stelkens, Bonk und Sachs 2014, VwVfG, § 25, Rn 68

⁸⁰ Ziekow in: Ziekow 2014, § 2, Rn 52

⁸¹ Kallerhoff in Stelkens, Bonk und Sachs 2014, § 25 Rn. 66
⁸² Soweit Planfeststellungsverfahren betroffen sind und zwischen Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde getrennt wird, handelt es sich dabei um die Planfeststellungsbehörde. "Sie ist Herrin des Verfahrens, während der

Anhörungsbehörde nur die ihr innerhalb des [...] Verfahrens zugewiesenen Aufgaben zukommen" (Neumann in: Stelkens, Bonk und Sachs 2014, § 73, Rn 2 b).

⁸³ vgl. BT-Drs. 17/9666: 17; Fehler in der Durchführung der frühzeitigen Beteiligung, also Verstöße gegen die materiellen Anforderungen des § 25 III VwVfG, sind deshalb unbeachtlich (Kallerhoff in: Stelkens, Bonk und Sachs 2014, § 25, Rn 66).

⁸⁴ Ebd.

⁸⁵ebd.

Vorhabenträger selbst ein Interesse an frühzeitiger Partizipation hat. Dies lässt sich hauptsächlich mit dem Aspekt der Verfahrensbeschleunigung begründen. "Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung soll auch wesentlich dazu beitragen, dass Großvorhaben schneller verwirklicht werden können. Dies wird dadurch erreicht, dass Vorhabenträger besser vorbereitete Planungen vorlegen. Damit können mögliche Konflikte [...] erkannt und entschärft und das anschließende Verwaltungsverfahren entlastet werden" 86.

Die Ansichten über die Wirksamkeit des § 25 Abs. 3 VwVfG gehen weit auseinander. Vor allem wegen des fehlenden Zwangs zur Durchführung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung sehen einige Kommentatoren in der Norm nur weiße Salbe⁸⁸, während andere die Saat für eine wirklich neue Verfahrens- und Planungskultur ausgebracht sehen.⁸⁹

5.2.2.2 Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 3 Abs.1 BauGB

Die teilformalisierte Öffentlichkeitsbeteiligung ist darüber hinaus in § 3 Abs.1 Baugesetzbuch (BauGB) zu finden. Die Öffentlichkeitsbeteiligung zu Verfahren der Bauleitplanung gliedert sich in zwei in § 3 BauGB normierte Phasen: die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung in Abs. 1 und die förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung in Abs. 2. Die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung soll schon dem Namen nach möglichst frühzeitig erfolgen. Sie findet daher in einem Spannungsfeld zwischen dem Vorliegen zwar

allgemeiner, aber diskussionsfähiger Planungsziele und verfestigten Planinhalten statt. 92 § 3 Abs.1 S.1 BauGB sieht als ersten Verfahrensschritt die Unterrichtung der Öffentlichkeit über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, Lösungen für die Neugestaltung und Entwicklung des Gebiets und voraussichtliche Auswirkungen der Planung vor. In einem zweiten Schritt folgt die Anhörung, d. h. die Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung. Gegenstand der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne des § 3 Abs. 1 S. 1 BauGB sind dem Zeitpunkt geschuldet vor allem Informationen aus der ersten Fassung der Begründung des Bauleitplans nach § 2 a BauGB. Sofern die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung nach dem Aufstellungsbeschluss (§ 2 Abs. 1 S.2 BauGB) stattfindet, kann auch die erste Fassung des Umweltberichts Gegenstand der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung sein. 93 Über diese Vorschriften hinaus finden sich keine gesetzlichen Regelungen. Über die Art und Weise, den Bereich und die Frist innerhalb der die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen ist, bestimmt die Gemeinde. 94 Wie Battis zutreffend ausführt zählt zur Öffentlichkeit i. S. v. Abs. 1 jedermann, d. h. jede natürliche oder juristische Person, die von der Bauleitplanung betroffen ist oder ein sonstiges Interesse an ihr

Die frühzeitige Beteiligung kann gem. § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 BauGB auch auf anderer Grundlage (z. B. ein städtebauliches Entwicklungskonzept) erfolgen. Dies setzt voraus, dass "dass die dargelegten Ziele und Zwecke dieser informellen oder formellen Planungen den allgemeinen Zielen und Zwecken der anschließenden Bauleitplanung hinsichtlich Diskussionsfähigkeit und Brauchbarkeit für die Vorbereitung der planerischen Abwägung nach § 1 Abs. 6 und 7 gleichstehen."96

hat. 95

⁸⁶ BT-Drs. 17/9666: 2

⁸⁷ Man beachte zudem die VDI Richtlinien 7000 und 7001 mit Empfehlungen zur Kommunikation, Methodik und den internen Umgang mit Bürgerbeteiligung als Reaktion auf die Verantwortlichkeit des Vorhabenträgers im Rahmen von §25 Abs 3 VwVfG. Siehe auch Arndt 2015. 8

⁸⁸ Klinger 2012, 202

⁸⁹ Ziekow 2013, 760

⁹⁰ Flächennutzungplanung, Bebauungsplanung

⁹¹ Letzte Novellierung durch das EAG Bau zur Anpassung an das AarhusÜbk die Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie und die Plan-UP-Richtlinie; näher Schink in: Spannowksy und Uechtritz 2014, §3 Rn. 1

⁹² Battis in Battis, Krautzberger und Löhr 2016, § 3 Rn. 8

⁹³ Battis in Battis, Krautzberger und Löhr 2016, § 3 Rn. 7

⁹⁴ Battis in Battis, Krautzberger und Löhr 2016, § 3 Rn. 9

⁹⁵ Battis in Battis, Krautzberger und Löhr 2016, § 3 Rn.3

⁹⁶ Battis in: Battis, Krautzberger und Löhr 2016, § 3 Rn. 8

§ 4 Abs. 1 S. 1 BauGB sieht zudem die frühzeitige Beteiligung der Behörden und sonstiger Stellen vor, die Träger öffentlicher Belange sind und durch die Planung berührt werden. Z. B. sind dies Nachbargemeinden und die Träger der Straßenbaulast, aber auch die Industrie- und Handelskammern, nicht jedoch die nach § 3 Umweltrechtsbehelfsgesetz anerkannten Umweltvereinigungen, die gem. § 3 BauGB beteiligt werden. Die Beteiligung gem. § 4 soll ebenso wie die Beteiligung gem. § 3 BauGB möglichst frühzeitig erfolgen, also zu einem Zeitpunkt zu dem noch kein verfestigter Planentwurf vorliegt. Dieser liegt in der Regel vor der Erstellung des Planentwurfs. 97 Im Gegensatz zur frühzeitigen Beteiligung der Öffentlichkeit gem. § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 BauGB kann die Beteiligung der Behörden nicht auf anderer Grundlage durchgeführt werden.

Neben der Informationsfunktion, die planenden Gemeinde über die Wünsche und Befürchtungen der planungsbetroffenen und planungsinteressierten Öffentlichkeit und der Behördenbeteiligung zu informieren, dienen die Vorschriften zur Beteiligung der Öffentlichkeit und der Behörden der vollständigen Ermittlung und zutreffenden Bewertung der von der Planung berührten Belange und sichern so die gerechte Abwägungsentscheidung gem. § 1 Abs. 7 BauGB. ⁹⁸ Öffentliche und private Belange sind bei der Abwägung prinzipiell Gleichrangig zu behandeln, dies spiegelt auch der Ablauf der Beteiligung wieder. ⁹⁹

6.1 Ablauf

Auch bei der förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung (s.o. 1.3.1 Nicht förmliche, förmliche und teilformalisierte Öffentlichkeitsbeteiligung) lässt sich ein Muster in ihrem Ablauf erkennen.

Zunächst wird die Auslegung der Unterlagen zu denen eine Beteiligung durchgeführt wird öffentlich bekannt gemacht, d. h. Informationen über Ort, Zeit und Dauer der Auslegung sollen diejenigen erreichen, die Interesse daran haben, sich zu beteiligen. Nach der Auslegung der Unterlagen folgt innerhalb einer gesetzlich bestimmten Frist die Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme. Diese soll der Genehmigungsbehörde für ihre Entscheidungsfindung relevante Informationen beschaffen und den von dem Vorhaben Betroffene Gelegenheit geben. ihre Bedenken zu äußern. In einigen Fällen folgt die Durchführung eines Erörterungstermins.

6.2 Planaufstellung

Bei der Planaufstellung (s.o. 1.3.2. Planaufstellung und vorhabenbezogene Verfahren) sind die Ebenen der Raumordnung, der Regionalplanung und der Bauleitplanung zu unterschieden. In diesen finden sich unterschiedlich ausgeprägte Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung.

6.2.1 Raumordnung und Regionalplanung

Für die Raumordnung ist der Ablauf des Beteiligungsverfahrens im Raumordnungsgesetz, für die Regionalplanung in dem jeweils einschlägigen Landesplanungsgesetzgeregelt.

⁶ Förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung

 ⁹⁷ Battis in: Battis, Krautzberger und Löhr 2016, § 4 Rn.4
 98 § 4a Abs. 1BauGB (nicht abschließend); zu verfassungsrechtlichen Vorgaben im Hinblick auf das Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip: Schink in: Spannowsky und Uechtritz
 2014 § 3 Rn 4

⁹⁹ Battis in: Battis, Krautzberger und Löhr 2016, § 4 Rn.2

6.2.1.1 Beteiligung in der Raumordnung, § 9 Abs. 2 ROG

Das zum 29.11.2017 in Kraft tretende Gesetz zur Änderung raumordnungsrechtlicher Vorschriften 100 fügt in § 9 Abs. 2 ROG die (frühzeitige) Gelegenheit der Stellungnahme der Öffentlichkeit ein. Dabei handelt es sich tatsächlich aber nicht um eine mit der frühzeitigen Beteiligung im Rahmen des § 3 Abs. 1 BauGB oder § 25 Abs. 3 VwVfG vergleichbare Beteiligung, da diese erst nach Erstellung des Entwurfs stattfindet. Gem. § 9 Abs. 2 S.1 umfasst die frühzeitige Gelegenheit zur Stellungnahme auch die von dem Plan in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen.

Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen sind aus Sicht der planenden Stelle die umfassende Ermittlung und Bewertung der berührten privaten und öffentlichen Belange. Aus Beteiligtensicht steht die Interessenwahrnehmung, Verbesserung der Planung und Transparenz im Vordergrund. Unter Öffentlichkeit versteht das ROG jede natürliche oder juristische Person, die an dem Raumordnungsplan Interesse hat, eine Betroffenheit ist nicht erforderlich.

Im Einzelnen sieht § 9 ROG eine Unterrichtungspflicht (Abs.1), die Auslegung (§ 9 Abs.2 S. 2) die Gelegenheit zur Stellungnahme (Abs. 2 S.1) und die Bekanntmachung (S. 3) vor. Die Unterrichtungspflicht nach Abs.1 bezieht sich auf die Aufstellung oder Änderung eines Raumordnungsplans. D.h. die Öffentlichkeit und die in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen sind von der Aufstellung eines Raumordnungsplans zu unterrichten.

Das Erfordernis der öffentlichen Auslegung der Unterlagen (§ 9 Abs. 2 S. 2) knüpft an das AarhusÜbk und die Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie an, die die Informationsmöglichkeiten der Öffentlichkeit und damit

die Transparenz der Planung durch die öffentliche Auslegung der Unterlagen verbessern sollen. Auszulegende Unterlagen bilden dabei der Entwurf des Raumordnungsplanes und die dazugehörige Begründung, der Umweltbericht nach § 8 Abs. 1 S. 1 ROG und gegebenenfalls weitere zweckdienliche Unterlagen. Der Inhalt der Begründung ergibt sich nicht direkt aus dem Gesetz, ist in Anlehnung an die Vorschrift des BauGB wohl aber so zu verstehen, dass diese die Ziele, Zwecke und wesentlichen Auswirkungen des Plans enthalten soll. 103 Der Begriff der "zweckdienlichen Unterlagen"¹⁰⁴ist ebenfalls nicht gesetzlich geregelt, soll aber wohl alle Unterlagen erfassen, die der Behörde zum Zeitpunkt der Auslegung zur Verfügung standen und bspw. in die Begründung zum Planentwurf mit eingeflossen sind. Über die Zweckdienlichkeit der Unterlagen entscheidet die für den Raumordnungsplan zuständige Stelle. 105 Die Unterlagen sind so auszulegen, dass sie von Jedermann eingesehen werden können. Eine Erörterung, Verständnisfragen oder andere Hilfestellungen sind nicht vorgesehen. Die Dauer der Auslegung beträgt mindestens einen Monat. 106 Nach § 9 Abs. 2 Satz 3 ROG sind Ort und Dauer der öffentlichen Auslegung öffentlich bekannt zu machen. Das Plangebiet ist dabei so zu bezeichnen, dass der oder die an der Planung Interessierte das eigene Interesse erkennt (sog. Anstoßfunktion) und durch Nennung von Ort und Dauer der Auslegung in der Lage versetzt wird Einsicht in die ausliegenden Unterlagen zu nehmen. 107

Auf die öffentliche Auslegung folgt die Gelegenheit zur Stellungnahme nach § 9 Abs. 2 Satz 1 ROG. In Regel erfolgt diese durch die

¹⁰⁰ BGBl. I S. 1245 v. 23.5.17

¹⁰¹ Runkel in Spannowsky, Runkel und Goppel 2010, § 10 Rn.

Runkel in Spannowsky, Runkel und Goppel 2010, § 10 Rn.

 $^{^{\}rm 103}$ Runkel in: Spannowsky, Runkel und Goppel 2010, § 10 Rn.

²³ 104 § 9 Abs. 2 S.2 ROG

¹⁰⁵ Zu beachten ist die Vorschrift zur Planerhaltung in § 12 ROG; nicht alle Verfahrensfehler führen demnach zur Unwirksamkeit der Planung. Nach § 12 Abs. 1 Nr. 1 ist eine Verletzung des § 10 Abs. 1 ROG beachtlich.

¹⁰⁶ Runkel in Spannowsky. Runkel und Goppel 2010, § 10 Rn. 29 f

Runkel in Spannowsky, Runkel und Goppel 2010, § 10 Rn. 31

Möglichkeit sich per Brief, Fax oder Email zu äußern. 108 Alle innerhalb einer zu bestimmenden Frist eingegangenen Stellungnahmen sind von der planenden Stelle bei der Abwägung über den Planentwurf zu berücksichtigen, § 7 Abs. 2 S. 2 ROG. Weitere Regelungen können durch Landesrecht getroffen werden.

Nach Abschluss des Verfahrens zur Öffentlichkeitsbeteiligung, der Abwägung nach § 7 ROG und den landesrechtlichen Verfahrensvorschriften 109 folgt die Bekanntmachung des Raumordnungsplans nach § 10 ROG. Unabhängig von der Rechtsform müssen alle Raumordnungspläne nach § 10 Abs.1 ROG Bekannt gemacht werden. Der Raumordnungsplan, die Begründung und ggfs. der Umweltbericht sind zu iedermanns Einsicht bereit zu halten. Die Vorschrift wird somit der europarechtlichen Anforderung gerecht, das Ergebnis des Verfahrens nachvollziehen zu können. Die Kenntnismöglichkeit der Rechtsnorm ist darüber hinaus aus rechtsstaatlichen Gesichtspunkten geboten.

6.2.2.2 Beteiligung in der Regionalplanung

Grundlegende Bestimmungen zur Aufstellung des Landesentwicklungsprogrammes und regionaler Raumordnungspläne enthält § 6 RhPfLPlG. Eine Anpassung der landesrechtlichen Regelungen an die Neufassung des Raumordnungsgesetzes ist wahrscheinlich (s. o. 6.2.1.1. Beteiligung in der Raumordnung).

Bei der Aufstellung des Landesentwicklungsplans (§§ 7,8 RhPfLPIG) ist die Öffentlichkeit gemäß § 10 Abs. 1ROG i.V.m. § 6 Abs. 3 und 4 RhPfLPIG zu beteiligen.

§ 6 Abs.3 RhPfLPIG enthält die Beteiligungsvorschrift für öffentliche Stellen und Personen des Privatrechts, die gemäß § 4 Abs.1 S.1,2 ROG nach verbindlich werden der Raumordnungspläne die darin enthaltenen Ziele zu beachten haben. Die SUP-Richtlinie wirkt sich insoweit aus, als dass die Gelegenheit zur Stellungnahme nach Satz 2 möglichst frühzeitig und effektiv erfolgen soll. 111

Natürliche Personen sind nicht von § 4 Abs. 1 S. 1, 2 ROG erfasst. Ihre Beteiligung richtet sich nach § 6 Abs. 4 RhPfLPlG. Nach Bekanntmachung der öffentlichen Auslegung ist der Entwurf des Raumordnungsplans mit Begründung und Umweltbericht 6 Wochen öffentlich auszulegen. "Anregungen" 112 können bis zu zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist schriftlich oder elektronisch vorgebracht werden. Gemeint ist auch hier wieder die Gelegenheit zur Stellungnahme. Anregungen sind im Folgenden von der zuständigen Landesplanungsbehörde zu prüfen. Ein Erörterungstermin ist nicht vorgesehen. Der Raumordnungsplan mit dazugehöriger Umweltprüfung ist öffentlich bekannt zu machen. 113

Das Landesentwicklungsprogramm wird durch regionale Raumordnungspläne der Planungsgemeinschaften für die jeweilige Region konkretisiert (§ 9 Abs. 1 S.1 RhPfLPlG).

Die Regionalvertretung als Organ der Planungsgemeinschaft (§ 15 Abs.2 RhPfLPIG) beschließt bei der Änderung oder Aufstellung des regionalen Raumordnungsplans über die öffentliche Auslegung (§ 6 Abs.4 RhPfLPIG) gemäß § 14 Abs. 4 Nr. 2 RhPfLPIG. Somit ist das soeben zu der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Aufstellung und Änderung des Landesentwicklungsprogramms dargelegte auch für regionale Raumordnungspläne anwendbar.

 $^{^{108}}$ Runkel in Spannowsky, Runkel und Goppel 2010l, § 10 Rn. 17 f.

¹⁰⁹ für Rheinland- Pfalz: § 8 Abs. 1, § 10 Abs.2 LPlG,

¹¹⁰ Eine Änderung landesrechtlicher Vorschriften zur Anpassung an die Novelle des Raumordnungsgesetzes wahrscheinlich. Stand November 2017 sind dem Projekt keine Novellierungsbestrebungen bekannt., die Darstellung richtet sich daher nach dem zum Zeitpunkt der Fertigstellung (November 2017) des Gutachtens geltenden Recht.

¹¹¹ vgl. Bäumler 2013, § 6 S. 30

vgl. § 6 Abs.4 S. 2 RhPfLPlG

Man beachte darüber hinaus die Regelungen zu Fehlerfolgen in § 6 Abs. 7 und 8 RhPfLPlG.

6.2.2 Bauleitplanung

Auch in der Bauleitplanung, d. h. Flächennutzungsplanung und Bebauungsplanung gem. § 1 Abs. 2 BauGB, finden sich weitergehende Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung. Nach der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung in § 3 Abs. 1 BauGB findet förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 3 Abs. 2 BauGB statt. Diese beginnt mit dem Auslegungsbeschluss, wenn beschlussfähige Planentwürfe mit Begründung und Umweltbericht vorliegen.

Nach Abs. 2 S. 1 sind der Entwurf, seine Begründung und der Umweltbericht öffentliche (d. h. für jedermanns Einsicht) auszulegen. Dabei müssen, in Anlehnung an das Aarhus-Übk, nicht alle vorliegenden Unterlagen öffentlich gemacht werden, wohl aber diejenigen umweltbezogenen Berichte und Empfehlung die für wesentlich gehalten werden. Die Unterlagen müssen für die Dauer eines Monats, mindestens jedoch für die Dauer von 30 Tagen, in einer Weise ausliegen, dass die Bürger*innen hinreichend Gelegenheit zur Einsicht haben. 114 Ort und Dauer der Auslegung, Angaben dazu, welche Arten umweltbezogener Information verfügbar sind, sind mindestens eine Woche vor Auslegung ortsüblich bekannt zu machen (§ 3 Abs. 2 S. 2 BauGB). Die Bekanntmachung muss die sogenannte "Anstoßfunktion" erfüllen: Den interessierten Bürger*innen ist ihr Interesse an Information und Beteiligung durch Anregung bewusst zu machen und dadurch gemeindliche Öffentlichkeit herzustellen. Nach § 4a Abs. 4 BauGB sind die Bekanntmachung und die Unterlagen in das Internet einzustellen und über ein Portal des Landes zugänglich zu machen. Stellungnahmen können während der Auslegungsfrist abgegeben werden, § 3 Abs. 2 S.2. 2. Hs. BauGB. Stellungnahmen die nach Fristablauf eingereicht werden, sind präkludiert, d.h. sie bleiben in der weiteren Beschlussfassung unberück-

sichtigt. 115 Ein vorheriger Hinweis auf den Ausschluss bei der weiteren Beschlussfassung ist gem. § 3 Abs. 2 S. 2 Hs. 2, § 4a Abs. 6 S.2 BauGB erforderlich. 116 Von der Gemeinde können verspätete eingebrachte Stellungnahmen bei der Beschlussfassung über den Bebauungsplan unberücksichtigt bleiben, sofern die Gemeinde deren Inhalt nicht kannte und nicht hätte kennen müssen und deren Inhalt für die Rechtmäßigkeit des Bauleitplans nicht von Bedeutung ist (§ 4a Abs. 6 S. 1 BauGB).

Auch für die nach Umwelt- Rechtsbehelfsgesetz anerkannten Vereinigungen, gilt die Präklusion. Sie sind ebenfalls auf die Präklusion hinzuweisen. 117 Behörden und sonstige Träger öffentlicher Belange, die nach § 4 Abs. 1 BauGB beteiligt werden, werden gem. Abs. 2 S. 3 gesondert von der Auslegung benachrichtigt. 118

Fristgemäß eingebrachte Stellungnahmen sind nach Ablauf der öffentlichen Auslegung zu prüfen. Dabei genügt es, die endgültige Entscheidung über die Stellungnahmen in den verbindlichen Bauleitplanbeschluss aufzunehmen, ein zusätzlicher Beschluss ist nicht erforderlich. Das Ergebnis der Prüfung ist dem Betroffenen dann zumindest mündlich, möglichst aber schriftlich mitzuteilen.

Wie auch die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 3 Abs.1 BauGB dient die auch die Beteiligung nach § 3 Abs. 2 der vollständigen Ermittlung und zutreffenden Bewertung der von der Planung berührten Belange und der Information der Öffentlichkeit (§ 4a Abs. 1 BauGB).

¹¹⁴ zu den Modalitäten der Auslegung vgl. Battis in Battis, Krautzberger und Löhr 2016, Rn. 13 m.w.N.; 30 Tage Regelung eingeführt durch Gesetz zur Modernisierung des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung vom 20.7.2017, BGBI. 2017, S. 2831

¹¹⁵ Battis in Battis, Krautzberger und Löhr 2016, , Rn 16; zur Form der Stellungnahme vgl. Battis in Battis, Krautzberger und Löhr 2016. Rn 18

vgl. die Änderung durch Art. 6 des Gesetzes zur Anpassung des Umwelt- Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben, BGBl. I S. 1298 vom 29.5.2017

¹¹⁷ § 3 Abs. 3 BauGB, eingefügt durch, BGBL. I, S.1302 a.a.0 Fn. 116. Beachte zur Präklusion die Streichung des § 47 Abs.

¹¹⁸ zur Behördenbeteiligung näher Krautzberger in: Ernst, Zinkahn et al. 2017, § 4

Wie bei der frühzeitigen Beteiligung (s.o. 5.2.2.2. Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nah § 3 Abs. 1 BauGB) sind auch bei der formalisierten Beteiligung die Behörden und die sonstigen Stellen, die Träger öffentlicher Belange deren Aufgabenbereich durch die Planung berührt wird sind, zu beteiligen. Gem. § 4 Abs.2 BauGB muss die Gemeinde die Stellungnahmen zum Planentwurf, seiner Begründung und zum Umweltbericht einholen. Die Frist von einem Monat zur Abgabe der Stellungnahme kann nur in besonderen Ausnahmefällen überschritten werden. 119 Inhalt der Stellungnahme ist die Darlegung aller den jeweiligen Zuständigkeitsbereich betreffender, zustimmender, ablehnender oder ergänzender Aspekte ohne vorherige Abwägung. 120

6.3 Vorhabenbezogene Verfahren

Bei den vorhabenbezogenen Verfahren (vgl. 1.3.2. Planaufstellung und vorhabenbezogene Verfahren) sind das vorgeschaltete Raumordnungsverfahren und das jeweilige Genehmigungsverfahren zu unterscheiden.

Daneben ist vor dem Erlass eines Verwaltungsaktes (vgl. § 35 S.1 VwVfG) eine Anhörung der Beteiligten durchzuführen (§ 28 VwVfG). § 28 VwVfG ist Ausdruck des Prinzips des rechtlichen Gehörs als Bestandteil eines rechtsstaatlichen Verfahrens. 121 § 28 VwVfG gilt gem. § 1 VwVfG subsidiär und nur im Anwendungsbereich des Gesetzes. In Landes. und Bundesgesetzen finden sich daher Regelungen die die Anhörung für das jeweilige Gesetz weiter oder enger fassen. § 28 VwVfG beschränkt den Kreis der anzuhörenden auf Betroffene. Ziel der Anhörung ist es, den Betroffenen die Gelegenheit zu geben entscheidungserhebliche Tatsachen zu äußern. Die Behörde muss diese Tatsachen zur Kenntnis nehmen und in ihre Entscheidung mit einbeziehen. Dies impliziert, dass die Anhörung grds. vor Erlass des Verwaltungsaktes stattfinden muss. Unter den Voraussetzungen des § 45 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 VwVfG kann die Anhörung nachgeholt werden. Eine Verletzung des Anhörungsrechts ist nur dann rechtserheblich, wenn die unterlassene Anhörung Einfluss auf das Ergebnis der Entscheidung der Behörde gehabt hätte (§ 46 VwVfG). In den Fällen des § 28 Abs. 2 VwVfG kann von der Anhörung abgesehen werden.

6.3.1 Ebene der raumordnerischen Prüfung (RoV)

Für bestimmte, in der Raumordnungsverordnung festgelegte Planungen und Maßnahmen 124 ist ein Raumordnungsverfahren nach § 15 ROG 125 durchzuführen. Ziel des Raumordnungsverfahrens ist es, sicherzustellen, dass die in diesem Planungsstadium erkennbaren Konflikte mit bestimmten öffentlichen Belangen auf der Zulassungsebene beherrschbar sein werden. Zu seinem Prüfprogramm gehören die Feststellung der Übereinstimmung mit den Erfordernissen der Raumordnung und die Abstimmung mit sonstigen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen. 26 Soweit das fragliche Vorhaben UVP-pflichtig ist, schließt das Raumordnungsverfahren in diesem unselbstständigen Verfahrensteil zusätzlich die Prüfung von Umweltbelangen ein. Private Belange. wie z. B. die eigentumsrechtliche Betroffenheit Dritter, werden nicht betrachtet. Das Gesetz zur Änderung raumordnungsrechtlicher Vorschriften ändert die bisher als "kann" ausgestaltete Beteiligung der Öf-

35

_

 $^{^{119}}$ dazu näher Battis in Battis, Krautzberger und Löhr 2016,

¹²⁰ vgl. Battis in Battis, Krautzberger und Löhr 2016, §4 Rn.

¹²¹ näher Kallerhof in Stelkens, Bonk, Sachs, § 28 Rn.1

¹²² Kallerhof in Stelkens, Bonk, Sachs, § 28 Rn 16

¹²³ Kallerhof in Stelkens, Bonk, Sachs, § 28 Rn. 66

¹²⁴ Z. B. bestimmte Windenergieanlagen in den Fällen des § 1 Abs.1 S. 3 Nr. 1 RoV: "Errichtung einer Anlage im Außenbereich im Sinne des § 35 des Baugesetzbuchs, die der Genehmigung in einem Verfahren unter Einbeziehung der Öffentlichkeit nach § 4 des Bundes-

Immissionsschutzgesetzes bedarf und die in den Nummern 1 bis 10 der Anlage 1 zum Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung aufgeführt ist; sachlich und räumlich miteinander im Verbund stehende Anlagen sind dabei als Einheit anzusehen."

 $^{^{125}}$ zuletzt geändert durch BGBl. I S. 1245 v. 23.5.17

¹²⁶ vgl. § 15 ROG

fentlichkeit in eine zwingend durchzuführende Beteiligung (vgl. § 15 Abs. 3 S. 1 ROG). Öffentlichkeit bedeutet, wie bei der Beteiligung bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen nach § 9 ROG, Jedermann. Zu Beteiligen ist am gesamten Verlauf des Raumordnungsverfahrens. Nach der öffentlichen Bekanntgabe der Auslegung und der Auslegung können Stellungnahmen abgegeben werden (§ 15 Abs. S. 2 ff. ROG). Die Stellungsnahmen dürfen sich aber ausschließlich auf die raumrelevanten Auswirkungen des Vorhabens beziehen, alles Weitere ist im Raumordnungsverfahren nicht Gegenstand der Prüfung. 127

Rheinland-Pfalz hat im Landesplanungsgesetz Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Raumordnungsverfahren getroffen. § 17 Abs.7 RhPfLPlG verpflichtet zur Beteiligung der Öffentlichkeit bei Durchführung eines Raumordnungsverfahrens. Anerkannte Umweltverbände sind gem. § 17 Abs. 5 Nr. 2 g RhPfLPlG ebenfalls zu beteiligen. Die nach den §§ 3, 4 RhPfLPlG zuständige Landesplanungsbehörde führt das Verfahren nach § 17 Abs. 7 S. 1 RhPfLPlG durch. Die Öffentlichkeitsbeteiligung ist unter Einhaltung der in § 17 Abs.7 genannten Fristen in dem vorgeschriebenen Ablauf durchzuführen. Nach der Unterrichtung der Öffentlichkeit über das Raumordnungsverfahren durch ortsübliche Bekanntmachung folgt die öffentliche Auslegung der in Absatz 4 genannten Unterlagen für die Dauer eines Monats. Diese hat in den Gemeinden zu erfolgen, in denen sich die Planung oder Maßnahme voraussichtlich auswirkt. Die Unterlagen können zusätzlich in das Internet eingestellt werden. Ort und Zeit der öffentlichen Auslegung sind nach Abs. 7 S. 4 eine Woche vor Beginn der Auslegungsfrist öffentlich Bekannt zu machen. Nach Fristablauf der öffentlichen Auslegung kann eine Erörterung erfolgen. Der Erörterungstermin ist jedoch nicht zwingend vorgeschrieben und liegt daher im Ermessen der zuständigen Planungsbehörde. Stellungnahmen können schriftlich oder elektronisch bis zu zwei Wochen nach Ende der Auslegungsfrist bei der Gemeinde abgeben werden. Auf die Einhaltung der Frist ist in der Bekanntmachung hinzuweisen. Die Stellungnahmen werden von der Gemeinde an die Landesplanungsbehörde weitergeleitet. Das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens ist ortsüblich bekannt zu machen. Eine Präklusion wird durch das Raumordnungsverfahren nicht begründet 128 129 Die Kosten der öffentlichen Auslegung und der Bekanntmachung müssen vom Träger der Planung übernommen werden.

Durch die detaillierten Regelungen besteht regelmäßig kein großer Spielraum bei der Durchführung der gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligung. Lediglich die Durchführung des Erörterungstermins ist vom Gesetz fakultativ gestaltet.

6.3.2 Umweltverträglichkeitsprüfung

Bei der Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung wird die Öffentlichkeit zu den Umweltauswirkungen des Vorhabens gem. § 18 UVPG beteiligt. 130 Der betroffenen Öffentlichkeit (s.o. 1.3.3. Öffentlichkeit/ Betroffen) ist dabei Gelegenheit zur Äußerung zu geben (vgl. § 18 Abs. 1 S. 2 UVPG). Zudem sollen nach dem Umweltrechtsbehelfsgesetz anerkannte Vereinigungen die Behörde in einer dem Umweltschutz dienenden Weise unterstützen, § 18 Abs.1 S. 3 UVPG. Angaben zu den einzelnen Verfahrensschritten enthält § 19 UVPG. So regelt § 19 Abs. 1 UVPG explizit über welche Gegenstände die Öffentlichkeit bei der Bekanntmachung zu Beginn des Beteiligungsverfahrens zu unterrichten ist. § 19 Abs. 2 UVPG bestimmt die auszulegenden Unterlagen, darunter der UVP- Bericht. Innerhalb eines Monats nach Ablauf der Frist für die Auslegung der Unterlagen kann sich die betroffene Öffentlichkeit schriftlich oder zur Niederschrift bei der zuständigen Behörde äußern (vgl. § 21 UVPG). In die zusam-

 $^{^{127}}$ Goppel in Spannowsky, Runkel und Goppel 2010, §15 Rn.

¹²⁸ vgl. § 17 Abs. 7 S.9 2. Hs. RhPfLPIG.

¹²⁹ Bäumler 2013, § 17, S.95

¹³⁰ neu gefasst durch G v. 20.7.2017, BGBl. I S. 2808

menfassende Darstellung (§ 24 UVPG) und die begründete Bewertung der Umweltauswirkungen (§ 25 UVPG) des jeweiligen Vorhabens fließen auch die Stellungnahmen anderer Behörden gem.- § 17 UVPG ein.

Das Beteiligungsverfahren im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung muss den Anforderungen des § 73 Absatz 3 Satz 1 und Absatz 5 bis 7 des Verwaltungsverfahrensgesetzes entsprechen (s. dazu unten 6.3.3.1. Planfeststellung).

Die Umweltverträglichkeitsprüfung benötigt immer ein sog. Trägerverfahren, i.d.R. das entsprechende Genehmigungs- oder Planaufstellungsverfahren. Sie wird nicht eigenständig durchgeführt.

6.3.3 Genehmigungsverfahren

Nach der ggfs. erforderlichen Durchführung des Raumordnungsverfahrens erfolgt die Genehmigung im Genehmigungsverfahren. Dabei ist für verschieden Vorhaben das jeweils einschlägige Genehmigungsverfahren zu identifizieren. Die Vorschriften zur Öffentlichkeitsbeteiligung sind, obwohl sie dem gleichen Ablauf folgen unterschiedlich ausdifferenziert. Die Wohl umfangreichsten Regelungen betreffen das Planfeststellungsfahren und das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren. Das Baugenehmigungsverfahren an sich trifft dahingegen kaum Regelungen.

6.3.3.1 Planfeststellung

Das zentrale verfahrensrechtliche Instrument der Fachplanung ist die Planfeststellung. Die Planfeststellung findet Anwendung bspw. bei der Errichtung von Hochspannungsfreileitungen gem. § 43 Nr 1 EnWG. Zu den förmlichen Verwaltungsverfahren zählend, ist ihr Ablauf subsidiär in den §§ 72 bis 78 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) normiert. In aller Regel richten sich Planfeststellungsverfahren aber zunächst nach dem für das Vorhaben einschlägigen Fachgesetz, wie z. B. dem Fernstraßengesetz (FStrG), dem Energiewirtschaftsgesetz

(EnWG) oder dem Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG). Die dort festgeschriebenen Verfahren der Planfeststellungsfamilie weisen bei geringen Unterschieden im Detail große strukturelle Gemeinsamkeiten auf. Zunächst reicht der Vorhabenträger bei der zuständigen Behörde einen Antrag ein. Im Rahmen eines Anhörungsverfahrens wird dieser Antrag dann zum Gegenstand der Behördenund Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Anhörung schließt üblicherweise mit einem Erörterungstermin. Einwendungen, die im Rahmen des Partizipationsprozesses getätigt wurden, werden dort mit dem Vorhabenträger erörtert, ihr Inhalt bestenfalls zur allgemeinen Zufriedenheit abgearbeitet. Im eigentlichen Planfeststellungsverfahren hat die Behörde dann über die nicht erledigten Einwendungen zu entscheiden. Dabei bedient sie sich der Methode der planerischen Abwägung, aus der Vorrang- und Nachrangentscheidungen hervorgehen. Am Ende steht der Planfeststellungsbeschluss als (Ermessens-)Verwaltungsakt.

Zentrales Wesensmerkmal der Planfeststellung ist ihre formelle Konzentrationswirkung. 131 Über ein Vorhaben und dessen öffentlich-rechtliche Zulässigkeit wird durch Planfeststellung "in einem Verfahren durch eine Behörde eine einheitliche Sachentscheidung mit umfassender Rechtswirkung und Problembewältigung getroffen "132. Ohne dieses bündelnde Instrument würde sich die Zulassung aus zahlreichen Einzelgenehmigungen zusammensetzen, die bei der jeweils zuständigen Behörde eingeholt werden müssten.

Die Planfeststellung ist ein Mischwesen aus einem Genehmigungs- und einem Planungsverfahren. Sie beginnt gem. § 73 VwVfG mit der Einreichung von Unterlagen, die in diesem Fall auch juristisch als Antrag zu verstehen sind. ¹³³ Wie bei einem Genehmigungsverfahren, das mit einem gebundenen Verwaltungsakt endet (so auch das BIm-

¹³¹ vgl. § 75 I VwVfG und Neumann in: Stelkens, Bonk und Sachs 2014, § 72, Rn 50

Neumann in: Stelkens, Bonk und Sachs 2014, § 72, Rn 5
 Neumann in: Stelkens, Bonk und Sachs 2014, § 73, Rn 15

SchG-Verfahren), wird der Behörde also ein Plan vorgelegt. Dessen Prüfung orientiert sich allerdings nicht allein an materiell-rechtlichen Anforderungen, denn der Beschluss ergeht als Resultat einer umfassenden Abwägung aller durch das Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange. 134

Zur Verfahrenseröffnung legt der Vorhabenträger einen aus seiner Sicht vollumfänglich fertiggestellten Plan vor. Dieser besteht "aus den Zeichnungen und Erläuterungen, die das Vorhaben, seinen Anlass und die von dem Vorhaben betroffenen Grundstücke und Anlagen erkennen lassen" 135. Hinzu kommen Dokumente von naturschutzfachlicher Notwendigkeit. Nicht im Entferntesten lassen diese Formulierungen erahnen, wie umfangreich ein Antrag auf Planfeststellung tatsächlich ist. Die Unterlagen enthalten u.a. Übersichts- und Lagepläne verschiedener Maßstäbe, ein Bauwerksverzeichnis, ein Grundstücksverzeichnis und einen Grunderwerbsplan, die Darstellung der Rechtsbeeinträchtigung Dritter, über die Einhaltung von immissionsschutzrechtlichen Grenzwerten, Erklärungen zur technischen Sicherheit, landschaftspflegerische Begleitpläne und Angaben zu vorgesehenen Ausgleichsmaßnahmen, Unterlagen UVP. 2000zur zur Natura Verträglichkeitsprüfung und zur schutzrechtlichen Prüfung sowie Materialien zu den Themen Wasserwirtschaft, Bodenschutz und Denkmalschutz. 136

Das Verfahren geht von diesem Plan aus und stellt fest, unter welchen Voraussetzungen er mit allen von ihm berührten öffentlichen und privaten Belangen vereinbar ist. Dem Vorhabenträger wird somit per se ein aus seiner Sicht berechtigtes Planungsinteresse zugestanden, dem er in "seinem" Plan Ausdruck verleiht. Dessen Zustandekommen, die Phase der Planaufstellung, liegt im Schatten des formellen Rechts. Gesetzlich

geregelt ist lediglich die Beschäftigung mit Umfang und Tiefe der Umweltunterlagen im Scopingtermin, der nicht öffentlich ist. ¹³⁷ Vor der Einführung des § 25 Abs. 3 VwVfG (s. o. 5.2.2.1. Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 25 Abs. 3 VwVfG) war die Erstellung der sonstigen Materialien regelmäßig nur Gegenstand informeller Abstimmungen zwischen dem Vorhabenträger, der Planfeststellungsbehörde und Fachbehörden, deren Aufgabenbereich berührt ist. ¹³⁸ Bis zur Vorlage des fertigen Plans war das Verfahren dem öffentlichen Zugriff vollständig entzogen.

Der gesetzlich geregelte Teil der Planfeststellung besteht aus zwei Phasen: dem Anhörungsverfahren und dem Planfeststellungsverfahren i. e. S. 139 Das VwVfG trennt in § 73 zwischen der Anhörungs- und der Planfeststellungsbehörde. Letztere ist zwar Herrin des gesamten Verfahrens, soll aber, so die Idee, erst nach Abschluss der Anhörung mit der gebotenen "Distanz und Neutralität gegenüber dem Vorhaben und seinem Träger"¹⁴⁰ in den Prozess einsteigen. Einige Fachplanungen weichen davon ab. Um den Verwaltungsaufwand zu verringern, sehen sie in ihrer Verfahrensordnung die Identität von Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde vor. 141

6.3.3.1.1 Anhörungsverfahren

Die förmliche Anhörung ist ein Mehrklang, der sich aus der ortsüblichen Bekanntmachung, der Auslegung der Planunterlagen, der Möglichkeit zur schriftlichen Äußerung und dem Erörterungstermin zusammensetzt. Als äußerst kompliziert erweist sich die Beantwortung der zunächst simpel erscheinenden Frage, welcher Personenkreis im

¹³⁴ vgl. § 75 Abs.1 a VwVfG

^{135 § 73} Abs.1 VwVfG

¹³⁶ BNetzA 2014, 20

Auch, wenn bereits auf der Ebene des Raumordnungsverfahrens eine UVP stattgefunden hat, wird in der Planfeststellung eine UVP durchgeführt. Gemäß dem Gedanken der Abschichtung kann sich diese Prüfung aber auf die Erkenntnisse der vorgelagerten UVP stützen.

¹³⁸ Neumann in: Stelkens, Bonk und Sachs 2014, § 72, Rn 68

¹³⁹ Neumann in: Stelkens, Bonk und Sachs 2014, § 73, Rn 1

 $^{^{140}}$ Neumann in Stelkens, Bonk und Sachs 2014, § 73, Rn 3 $\,$

¹⁴¹ Appel 2012, 1367

Einzelnen an den verschiedenen Anhörungsschritten teilnehmen darf. "Oft ist [...] nicht hinreichend klar und auch nicht einheitlich geregelt, wer als Bürger*in oder Öffentlichkeit angesprochen wird und beteiligt werden soll"¹⁴². Schon von Hause aus ist das Planfeststellungsrecht zersplittert. Es hat seinen Ausgang 1835 im preußischen "Geüber die Eisenbahn-Unternehmungen" genommen, nach dessen Vorschriften die ersten Schienenwege im Königreich genehmigt wurden. 143 Unter stetiger Fortentwicklung hat sich die Planfeststellung seither in den Fachgesetzen ausgebreitet; erst später traten zur Rechtsvereinheitlichung die Vorschriften im VwVfG hinzu, die allerdings nur subsidiär anzuwenden sind. Hinzu kommen umweltrechtliche Anforderungen an die Beteiligung, die auf europäischen Vorgaben 144 fußen. 145 Neben den Differenzen, die zwischen Details in den diversen Gesetzen bestehen, erweist sich selbst innerhalb des VwVfG die Frage nach der Reichweite der Beteiligung als dissertables Thema.

Auslegung

Die gem. § 73 Abs. 3 VwVfG einen Monat dauernde Auslegung dient dem Zweck, "über das beabsichtigte Vorhaben (Anlass, Größe und voraussichtliche Auswirkungen) zu informieren"146. Ihr kommt eine Anstoßfunktion zu, d. h., die Einsicht in den Plan muss potentiell Betroffenen die Gelegenheit bieten, eine mögliche Berührung eigener Rechte oder Belange zu prüfen. 147 Zur Einsicht berechtigt sind deswegen eigentlich nur Personen, die eine mögliche Betroffenheit glaubhaft machen können. 148 Wird die Auslegung des Plans jedoch mit der Auslegung der UVP-Unterlagen gebündelt, was übli-

cherweise der Fall ist, greifen die europarechtlich beeinflussten Vorschriften des UVPG: auszulegen ist für die allgemeine Öffentlichkeit, also für die Bevölkerung überhaupt. 149 Die planfeststellungsrechtliche Begrenzung ist nicht haltbar, die Information über das Vorhaben ist keine Betroffenenbeteiligung. Im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren ist die Auslegung ohnehin öffentlich. 150.

Gelegenheit zur schriftlichen Äußerung

"Jeder, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden, kann bis zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist schriftlich [...] Einwendungen gegen den Plan erheben". 151 Eine Einwendung ist ein "sachliches Gegenvorbingen" 152, das sich nicht im schieren "Nein" erschöpft, sondern der Wahrung eigener Rechte oder Belange dient und in deren Sinne argumentiert. 153 Die Gelegenheit zur schriftlichen Äußerung ist gem. § 73 VwVfG (s.o.) und auch umweltrechtlich auf betroffene Öffentlichkeit 154 schränkt. 155 Dies gilt nicht für das immissionsschutzrechtliche Verfahren, in dem auch die Befugnis zur Einwendung die allgemeine Öffentlichkeit umfasst. 156 Eine aus befugter Hand geflossene Einwendung, aus der eine individuelle Betroffenheit erkennbar wird, wird von der Behörde "geprüft, erörtert und beschieden"157. Die Rückführbarkeit auf die Verletzung des oder der Einzelnen muss auch im Falle von gleichlautenden Massenoder Sammeleinwendungen, denen sich der

 $^{^{142}}$ Appel 2012, 1362; vgl. auch Steinberg 2011, 341 f.

vgl. Neumann in: Stelkens, Bonk und Sachs 2014, § 72,

Rn 12 ¹⁴⁴ Zu nennen sind die UVP Richtlinie und die Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie ¹⁴⁵ vgl. v.a. § 9 UVPG

Neumann in: Stelkens, Bonk und Sachs 2014, § 73, Rn 18

¹⁴⁸ vgl. Neumann in: Stelkens, Bonk und Sachs 2014, § 73,

¹⁴⁹ vgl. § 9 Abs.1 b UVPG i.V.m. § 2 Abs. 4 UVPG und Neumann in: Stelkens, Bonk und Sachs 2014, § 73, Rn 2 b

vgl. § 10 Abs.3 BImSchG und Jarass 2015, § 10, Rn 69 151 § 73 Abs.4 VwVfG

¹⁵² Neumann in: Stelkens, Bonk und Sachs 2014, § 73, Rn 82 ¹⁵³ vgl. Jarass, 2015, § 10, Rn 72

¹⁵⁴ vgl. hier § 9 Abs.1 UVPG

¹⁵⁵ Diese umfasst nach deutschem Recht alle Personen, deren Belange berührt werden (vgl. § 1 VI UVPG). Gem. Art. 2 Nr. 5 des Aarhus-Übereinkommens (AarhusÜbk) muss der Begriff jedoch keineswegs eine Einschränkung des zu beteiligenden Personenkreises bedeuten. Die betroffene Öffentlichkeit kann hier auch die Bevölkerung "mit einem Interesse" am umweltbezogenen Entscheidungsverfahren sein, welches nicht an eine persönliche Betroffenheit anknüpft.

 $^{^{156}}$ vgl. § 10 Abs.3 BImSchG und Jarass 2015, § 10, Rn 71 157 Neumann in: Stelkens, Bonk und Sachs 2014, § 73, Rn 71

Verfasser oder die Verfasserin durch Unterschrift anschließt, gewährleistet sein. 158

Niemand kann davon abgehalten werden, ein Schriftstück aufzusetzen – auch in der Planfeststellung werden also Einwände von Nicht-Betroffenen eingehen. Unabhängig von der Reichweite der Einwendungsbefugnis ist folglich die Betroffenen-Einwendung von der Jedermann-Einwendung zu unterscheiden. 159 Der Betroffenheitsbegriff ist hier überraschend weit definiert und knüpft nicht ausschließlich an die Verletzung subjektiver Rechte an, die später einklagbar sind. Einfallstor für diese Auslegung ist der Begriff der "Belange". Neben den öffentlichrechtlich oder zivilrechtlich begründeten eigenen Rechten gehören dazu "die wirtschaftlichen, ökologischen, sozialen, kulturellen, ideellen oder sonstigen [...] anerkennenswerten eigenen Interessen des Einwenders"160. Konkretisiert wird diese Wendung in der Literatur nur sehr spärlich. In einem nicht subjektiv-rechtlich begründeten Belang berührt ist etwa, wer sich durch ein Vorhaben in seiner Lebensqualität gestört fühlt. 161 "Entscheidend ist nur, daß der Einwender oder die Einwenderin eigene Belange, und nicht nur Interessen der Allgemeinheit, eines Dritten oder der Mitglieder eines Verbandes geltend macht. Dazu gehört [...] eine gewisse räumliche Nähebeziehung zum geplanten Vorhaben"162. Die Interessen der Allgemeinheit fließen nämlich nicht durch Einwendungen aus der Öffentlichkeitsbeteiligung ins Verfahren ein, sondern durch die Stellungnahmen der Behörden, deren Aufgabenbereich berührt ist. 163

Aufgrund der weiten Definition von Betroffenheit ist die Gelegenheit zur schriftlichen Äußerung in der Planfeststellung zwar kein Popularverfahren für jedermann, kommt diesem aber faktisch nahe. 164 Einwendungen

sind inhaltlich nicht auf die Mitteilung über das Verletzen subjektiver Rechte begrenzt, sondern können sich über den weiten Bereich der sonstigen Belange erstrecken.

Nach § 73 Abs. 4 S. 5 VwVfG können ausdrücklich auch nach Umweltrechtsbehelfsgesetz anerkannte Umweltverbände Stellungnahmen nach § 73 Abs. 4 S. 1 einreichen. Behörden, deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird, werden nach § 73 Abs. 2, Abs. 3a VwVfG beteiligt. 165

Erörterungstermin

Die mündliche Erörterung der Einwendungen aus der Öffentlichkeitsbeteiligung sowie der Stellungnahmen der einbezogenen Behörden und der gem. UmwRG anerkannten Vereinigungen "bildet den Schwerpunkt des Anhörungsverfahrens⁴¹⁶⁶. Sie ist gem. § 73 Abs. 4 VwVfG grundsätzlich zwingend durchzuführen und dient sowohl im Planfeststellungs-, als auch im Immissionsschutzrecht in erster Linie dazu, "die Informations- und Entscheidungsgrundlage der Genehmigungsbehörde zu verbreitern"¹⁶⁷ sowie eine Einigung mit den Betroffenen herbeizuführen. 168 Kaum zu beurteilen ist, in wie weit der Erörterungstermin zusätzlich die Funktion eines Forums zur Aussprache über das Vorhaben übernehmen kann. Dies liegt zunächst daran, dass sowohl das BImSchG, als auch zahlreiche Fachgesetze den Erörterungstermin im Gegensatz zum VwVfG fakultativ stellen und seine Durchführung in das Ermessen der Anhörungsbehörde legen. 169 Nach Einschätzung des Gesetzgebers ist die Erörterung in zwei Konstellationen entbehrlich: Zum einen in geräuschlos verlaufenden Verfahren, in denen gar keine Einwendungen aufgelaufen sind, zum anderen erstaunlicherweise in "besonders konfliktträchtigen Fällen [...], wenn absehbar ist, dass der Er-

 $^{^{158}}$ Neumann in: Stelkens, Bonk und Sachs 2014, Rn 83

¹⁵⁹ Jarass 2015, § 10, Rn 72

¹⁶⁰ Neumann in: Stelkens, Bonk und Sachs 2014, § 73, Rn 71

¹⁶¹ Kollmer 1994, 1059

¹⁶² ebd.

¹⁶³ vgl. § 73 Abs.2 VwVfG

¹⁶⁴ Neumann in: Stelkens, Bonk und Sachs 2014, § 73, Rn 67

¹⁶⁵ dazu näher Neumann in: Stelkens, Bonk und Sachs 2014, § 73, Rn. 69 f, zur Behördenbeteiligung 32 ff.

¹⁶⁶ Neumann in: Stelkens, Bonk und Sachs 2014, § 73, Rn

¹⁶⁷ Jarass 2015, § 10, Rn 78

Neumann in: Stelkens, Bonk und Sachs 2014, § 73, Rn

¹⁶⁹ vgl. § 10 Abs.4 BImSchG

örterungstermin seiner Befriedungsfunktion nicht gerecht werden kann und Einwendungen nicht ausgeräumt werden können". 170 171 Jedenfalls nach dieser Vorstellung ist der Termin keine Aussprache um der Aussprache Willen, sondern nur dann sinnvoll, wenn er konstruktiv verläuft.

Tatsächlich scheinen in der formellen Bedeutung der Erörterung Gefahren zu schlummern:

"Anstelle des angestrebten echten Interessenausgleichs kann der Erörterungstermin […] leicht zu einem […] unehrlichen Verhandlungsritual zwischen den juristischen Interessenvertretern der Öffentlichkeit einerseits und den Behördenvertretern andererseits entarten, welches letztlich nur dazu dient, Verfahrensfehler zu provozieren bzw. sie tunlichst zu vermeiden, um die […] Chancen im anschließenden Klageverfahren zu erhöhen bzw. zu reduzieren". ¹⁷²

In der Ausgestaltung des Erörterungstermins ist der deutsche Gesetzgeber frei, weil die europarechtlichen Vorgaben dieses Instrument nicht treffen. Gefordert ist lediglich eine Anhörung, die bereits durch die schriftliche Äußerung zustande kommt. 173 Die Fakultativstellung ist juristisch also ebenso unbedenklich wie die variierende Ausdehnung des Teilnehmerkreises. Gem. § 73 Abs.4 VwVfG sind neben den Vertretern der Anhörungsbehörde die beteiligten Behörden, der Vorhabenträger, Einwender und Betroffene zugelassen. Für Einwender gilt dies auch dann, wenn sie in Überschreitung der Einwendungsbefugnis nur allgemeine Interessen reklamiert haben. Überdies dürfen Betroffene auch dann teilnehmen, wenn

sie gar keine Einwendung eingereicht haben. 174 Übersichtlicher ist die entsprechende BImSchG-Regelung: Entgegen dem Wortlaut des § 10 Abs. 4 BImSchG ist der Erörterungstermin ebenso wie Auslegung und Einwendungsbefugnis öffentlich; der Versammlungsleiter kann entscheiden, ob er über den Kreis der Einwender hinaus Personen das Wort erteilt. 175

Im Erörterungstermin liegt insgesamt ein großer Spielraum. Er kann je nach Gesetzeslage und Ermessen der Behörde auf die Funktion der fortschreitenden Sachverhaltsermittlung beschränkt werden, zur Plattform einer großangelegten Aussprache über das Vorhaben werden – oder schlicht entfallen.

6.3.3.1.2 Planfeststellung im engeren Sinne

Der Erörterungstermin ist der letzte Akt des Anhörungsverfahrens und damit auch der gesetzlich vorgesehenen Beteiligung an der Planfeststellung. Der Sachverhalt muss nun vollständig ermittelt, möglichst viele der eingereichten Einwendungen sollten befriedigend gelöst sein. Die Anhörungsbehörde fertigt eine Stellungnahme zum bisherigen Verfahren an und leitet diese zusammen mit den Planunterlagen, "den Stellungnahmen der Behörden und der Vereinigungen [...] sowie den nicht erledigten Einwendungen" ¹⁷⁶ der Planfeststellungsbehörde zu. Sind die beiden Behörden identisch, handelt es sich um die interne Weiterleitung der Dokumente zwischen zwei Referaten. Kern der noch ausstehenden Planfeststellung i.e.S. ist die behördliche Entscheidung über die nicht erledigten Einwendungen¹⁷⁷ durch planerische Abwägung aller relevanten öffentlichen und privaten Belange. Der Planfeststellungsbeschluss regelt unmittelbar die Zulässigkeit des Vorhabens, schafft also auch Baurecht. Er ist die finale Entscheidung, auf

41

 $^{^{170}}$ Neumann in: Stelkens, Bonk und Sachs 2014, § 73, Rn 113

<sup>113
171</sup> In diesen Fällen ist der Begriffsbestandteil "Termin" etwas irreführend, handelt es sich doch um eine mitunter monatelange Abfolge von entsprechenden Zusammenkünften, auf denen lediglich verhärtete Positionen wiedergekäut werden (so geschehen etwa im Rahmen der Planfeststellung zum Ausbau des Frankfurter Flughafen vom September 2006 bis März 2006, vgl. Steinberg 2011, 344).

¹⁷² Wagner in: Hoppe 2012, § 9, Rn 36

 $^{^{173}}$ Wagner in: Hoppe 2012, § 9, Rn 27 und Kirchberg in: Ziekow 2014, § 2, Rn 155

 $^{^{174}}$ vgl. Neumann in: Stelkens, Bonk und Sachs 2014, § 73, Rn 114 und 119

 $^{^{175}\,\}mathrm{vgl.}$ § 18 Abs.1 9. BImSchV und Jarass 2015, § 10, Rn 83 und 86

¹⁷⁶ § 73 Abs.9 VwVfG

¹⁷⁷ vgl. § 74 Abs.2 VwVfG

die nicht nur das Zulassungsverfahren, sondern letztlich auch alle vorangehenden Planungsschritte zusteuern. Als Verwaltungsakt unterliegt er unter den Voraussetzungen des § 42 Abs.2 VwGO der gerichtlichen Kontrolle.

6.3.3.2 Immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren

Vorhaben die unter Anlage 1 der vierten Verordnung Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen - 4. BIm-SchV) fallen, bedürfen einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung. Bei bestimmten Vorhaben 178 ist ein vereinfachtes Genehmigungsverfahren gem. § 19 BImSchG Grundlegender einschlägig. Unterschied zwischen dem förmlichen Genehmigungsverfahren und dem vereinfachten Genehmigungsverfahren nach § 19 BImschG ist die Anwendbarkeit der Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung (nach § 19 Abs. 2 S. BImSchG sind § 10 Abs. 2, 3, 4, 6, 7 Satz 2 und 3, Abs. 8 und 9 BImSchG nicht anwendbar). 179 Neben der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung sind wegen der Konzentrationswirkung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung keine weiteren Einzelgenehmigungen erforderlich (§ 13 BImSchG). Davon erfasst wird auch die gegebenenfalls erforderliche Umweltverträglichkeitsprüfung, die gem. § 1 Abs.2 der 9. BImSchV als unselbstständiger Teil des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens durchgeführt wird.

§ 10 des Bundesimmissionsschutzgesetzes (BImSchG) regelt die grundlegenden Abläufe des Beteiligungsverfahrens. Nach § 10 Abs. 5 BImSchG werden von der zuständigen Behörde die Stellungnahmen von Behörden eingeholt, deren Aufgabenberiech durch das Vorhaben berührt wird. Nach dem Umweltrechtsbehelfsgesetz anerkannte Vereinigungen werden in § 10 Abs. 3 a BImSchG dazu aufgefordert, die Behörde bei den Belangen

des Umweltschutzes zu unterstützen. Weiterführende Regelungen finden sich in der neunten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über das Genehmigungsverfahren – 9. BImSchV).

6.3.3.2.1 Bekanntmachung

Nach § 10 Abs. 3 S. 1 BImSchG ist das Vorhaben im amtlichen Veröffentlichungsblatt, im Internet und in der örtlichen Tageszeitung bekannt zu machen, sobald die für die Auslegung erforderlichen Unterlagen vollständig sind. Die Bekanntmachung der Auslegung muss Angaben über den Auslegungsort, die Auslegungsfrist, die Einwendungsfrist, die täglichen Einsichtszeiten, die Möglichkeit Einwendungen zu erheben und die Präklusion enthalten.

6.3.3.2.2 Auslegung

Die Auslegung grds. aller das Vorhaben betreffenden Unterlagen muss für die Dauer von einem Monat am Sitz der Genehmigungsbehörde erfolgen. Zusätzlich sind bspw. bei großer Entfernung zum Standort in dessen Nähe die Unterlagen auszulegen (§10 Abs. 1 S.1 9.BImSchV). ¹⁸¹ Zur Einsichtnahme in die Unterlagen ist Jedermann berechtigt.

6.3.3.2.3 Einwendungen

Ebenso wie zur Einsicht ist jedermann zur Abgabe von Einwendungen berechtigt. Eine Einwendung liegt jedoch nur dann vor, wenn sich der Einreichende substantiiert mit dem Vorhaben auseinandersetzt. Bei der "Jedermann-Einwendung" ist im Gegensatz zur "Betroffenen-Einwendung" die Benennung konkret betroffener Rechtsgüter nicht nötig. ¹⁸² Gem. § 10 Abs. 3 S. 2 BImSchG müssen

¹⁷⁸ vgl. Anlage 1 zur 4. BImSchV

¹⁷⁹ zur Erforderlichkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung ausführlich Jarass 2015, § 10 Rn. 59a

¹⁸⁰ Jarass 2015, § 10 Rn. 61

¹⁸¹ bei UVP-pflichtigen Vorhaben muss zusätzlich die Auslegung in allen Gemeinden erfolgen, in denen sich das Vorhaben voraussichtlich auswirkt (vgl. § 10 Abs.1 S.4 9. BIm-SchV)

¹⁸² Jarass 2015, §10 Rn. 72

Einwendungen schriftlich erhoben werden. Die Frist des § 10 Abs. 3 S. 4 BImSchG, innerhalb der Auslegungsfrist von einem Monat plus die darauf folgenden zwei Wochen, ist einzuhalten, um im Falle eines Fristversäumnisses nicht präkludiert zu sein. Personen, die Einwendungen nicht rechtzeitig erhoben haben, werden am weiteren Verfahren, insbesondere am Erörterungstermin, nicht beteiligt (sog. Formelle Präklusion¹⁸³). Alle die Genehmigungsfähigkeit der Anlage betreffenden Belange werden unabhängig von Einwendungen von der Behörde umfassend untersucht. Im weiteren Verlauf bedeutender ist jedoch die sog. Materielle Präklusion. Drittbetroffene, die innerhalb der Frist keine Einwendungen erheben, können gem. § 10 Abs. 3 S.5 BImSchG keine Rechtsmittel gegen die Genehmigungsentscheidung einlegen. Das Vorliegen der Präklusion führt zur Unzulässigkeit der auf die verfristet oder gar nicht eingebrachte Einwendung gestützten Klage. Die Beachtung der gesetzlichen Regelungen ist daher zur Rechtswahrung zwingend erforderlich. 184 Einwendungen werden dem Antragssteller von der Behörde gem. § 12 Abs. 2 9. BImSchV mitgeteilt.

6.3.3.2.4 Erörterungstermin

Das Stattfinden eines Erörterungstermins, dessen Ort und Zeit stehen im Ermessen der Behörde. Zweck des Erörterungstermins ist die Verbreiterung der Informations- und Entscheidungsgrundlage der Behörde durch die Darlegung der gegensätzlichen Positionen. Insbesondere bei zahlreichen Einwendungen ist ein Erörterungstermin sinnvoll, kann aber auch aufgrund von Beschleunigungsgründen entfallen. Den Gegenstand des Erörterungstermins bilden alle rechtzeitig, d. h. vor Fristablauf, erhobenen Einwendungen, die für die Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen relevant sein können (§ 14 Abs.1 9. BImSchV). Im Hinblick auf den Zweck des Erörterungstermins kann dieser nicht dazu dienen ein Einvernehmen zwi-

schen Einwendern und Antragsteller herbeizuführen. Äußerungen sind daher auch nur insoweit zugelassen, als dass sie die Informationsgrundlage der Genehmigungsbehörde verbessern. 185 Der Erörterungstermin ist gem. § 18 Abs.1 S.1 9. BImschV öffentlich, d.h. auch natürliche Personen, die keine Einwendungen eingereicht haben und Medienvertreter*innen können daran teilnehmen. Eine Pflicht des fristgerechten Einwenders zur Teilnahme am fakultativen Erörterungstermin besteht nicht, es besteht jedoch die Möglichkeit die Bedenken zu erläutern und Fragen zu stellen. Der Verhandlungsleiter, der von der Genehmigungsbehörde bestellt wird, erteilt das Wort und ist für die ordnungsgemäße Durchführung des Erörterungstermins verantwortlich. 186

6.3.3.2.5 Erteilung der Genehmigung

Wenn es sich um ein UVP-pflichtiges Vorhaben handelt ist von der Behörde zunächst eine zusammenfassende Darstellung zu erstellen, bevor sie die Bewertung der Auswirkungen des Vorhabens vornimmt und diese bei ihrer Entscheidung berücksichtigt. ¹⁸⁷ Bleiben nach der Durchführung des Anhörungsverfahrens Fragen ungeklärt, kann die Behörde auch im Nachgang z. B. gutachterliche Stellungnahmen einholen. Grundsätzlich ist innerhalb von sieben Monaten, beim vereinfachten Genehmigungsverfahren innerhalb von drei Monaten nach Eingang des Antrags eine Entscheidung durch die Behörde zu treffen (§ 10 Abs. 6 a S. 1 BImSchG). 188 Die schriftliche Entscheidung muss mit Begründung dem Antragssteller und allen Einwendern förmlich zugestellt werden (§ 10 Abs. 7 S. 1 BImSchG) und gem. S.2 öffentlich bekannt gemacht werden. Bei entsprechender Begründung steht es im Ermessen der Behörde nach § 10 Abs. 8 die Entscheidung allein öffentlich im Amtlichen Veröffentlichungsblatt bekannt zu machen.

¹⁸³ Jarass 2015, § 10 Rn.90

¹⁸⁴ ausführlich Jarass 2015, § 10 Rn. 91 ff.

¹⁸⁵ Jarass 2015, § 10 Rn. 79a

näher § 18 9. BImSchV, Jarass 2015, § 10 Rn. 84 ff.

¹⁸⁷ näher Jarass 2015, § 10 Rn. 111 ff.

¹⁸⁸ zur Möglichkeit der Fristverlängerung § 6a Abs. 6a, Jarass 2015, § 10 Rn. 117

6.3.3.2.6 Verfahrensfehler

Verfahrens- oder Formfehler der Genehmigungsbehörde führen zur Rechtswidrigkeit, nicht aber zur Unwirksamkeit der Genehmigung. Allein in § 44 Abs.1 VwVfG geregelte schwere Verfahrensfehler führen zur Nichtigkeit der Genehmigung. Eine Heilung von Verfahrensfehlern ist gem. § 45 VwVfG möglich. 189

6.3.3.3 Baugenehmigung

Die Erteilung einer Baugenehmigung richtet sich nach dem jeweiligen Landesrecht. Für Rheinland- Pfalz ist § 70 der Landesbauordnung (LBauO RhPf) einschlägig. Es handelt sich dabei um einen gebundenen Anspruch des Antragstellers auf Erteilung der Genehmigung. Voraussetzung dafür ist das Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen, genauer die Vereinbarkeit mit Bauordnung- und Bauplanungsrecht, sowie sonstiger öffentlich-rechtlichen Vorschriften. 190 191 Bei der Entscheidung über die Erteilung einer Baugenehmigung handelt es sich um einen Verwaltungsakt i.S.d. § 35 S.1 VwVfG. Die Betroffenen sind daher gem. § 28 VwVfG vor Erlass des Verwaltungsaktes anzuhören (siehe dazu oben 6.3. Vorhabenbezogene Verfahren).

§ 68 LBauO RhPF sieht zudem die Beteiligung der Eigentümer der angrenzenden Grundstücke (Nachbarn) vor. Nachbarn müssen, um den Schutz Ihrer Interessen zu wahren, insbesondere dann beteiligt werden, wenn eine Abweichung von gesetzlichen Bestimmungen zur Realisierung des Bauvorhabens erforderlich ist, die zumindest auch dem Schutz der Nachbarn zu dienen bestimmt sind. 192

 189 Jarass 2015, § 10 Rn. 129, ausführlich zur Systematik Sachs in Stelkens, Bonk und Sachs 2014, § 43 ff.

vgl. § 70 Abs.1 S.1 LBau0 Rh-Pf

7 Analytisch- deliberative Verfahrensabläufe in der Raumplanung

In den vorangegangenen Kapiteln wurden die Regeln der guten Praxis der Bürgerbeteiligung dargestellt und durch Beispiele gelungener Partizipationsprozesse veranschaulicht. Im Folgenden wird beschrieben. wie sich diese Beteiligungsmöglichkeiten mit den dargestellten rechtlichen Erfordernissen der Öffentlichkeitsbeteiligung verknüpfen lassen. Für den Landkreis Ahrweiler wird aufgezeigt, wie eine Umsetzung der Ergebnisse des Bundesforschungsprojektes EnAHRgie in den Kommunen des Kreises auf allen Ebenen (in den Ortsgemeinde, Verbandsgemeinden und Städte, sowie auf Kreisebene) durch Partizipationsprozesse zu begleitet oder erst ermöglicht werden können.

Zunächst beschreiben wir dazu die Verzahnung der rechtlichen Verfahren und der Beteiligungsprozesse in einer abstrakten Darstellung eines Planungsablaufes nach Landesrecht im Land Rheinland-Pfalz. Dieser kann auf alle Verfahren übertragen werden. Exemplarisch werden für die Regionalplanung und die Flächennutzungsplanung (Teilfortschreibung Wind) Musterabläufe dargestellt.

7.1 Abstrakte Darstellung

Das Partizipationsmodell startet (im Zeitverlauf) mit den zivilgesellschaftlichen Beratungsprozessen als Option (siehe Abb. 5). Im Landkreis Ahrweiler haben im Bundesforschungsproiekt EnAHRgie bereits mehrere zivilgesellschaftliche Beratungsprozesse zu erneuerbaren Energien stattgefunden, die oben beschrieben wurden. Besonders sind hier die Fokusgruppen und der Runder Tisch Verbände und Vereine zu nennen (siehe Kapitel 2.1.1).

Darauf aufbauend werden für den Landkreis Ahrweiler zum jetzigen Zeitpunkt Partizipationsprozesse im Vorfeld der rechtlichen Verfahren, aber auch mit direktem Verfahrensbezug (Kapitel 1.2.2), empfohlen.

¹⁹¹ Zur Konkurrenz paralleler Genehmigungen Jeromin 2012,

¹⁹² Näher Lang in: Jeromin 2012 § 68

Abb. 5 zeigt eine Ablaufplanung für eine strukturierte Vorgehensweise zur Umsetzung der Energiewende für den Landkreis Ahrweiler (Siehe Abb. 5). 193

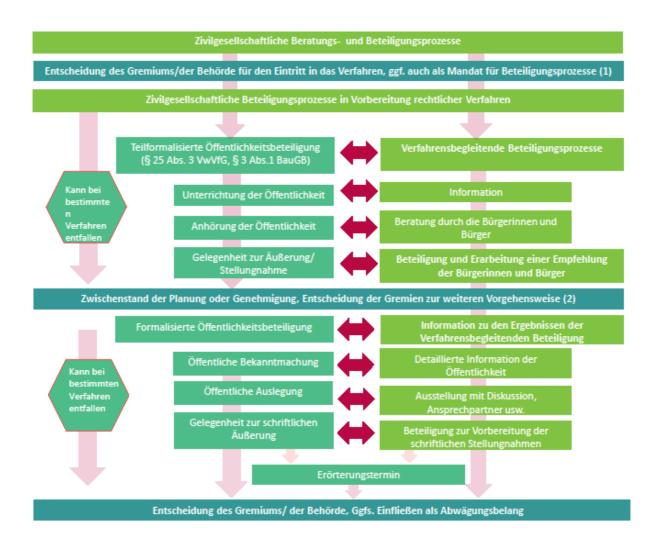


Abb. 5 Allgemeine Grafik zur Synthese der zivilgesellschaftlichen Beteiligungsprozesse mit den rechtlich vorgesehenen Beteiligungsverfahren für den Landkreis Ahrweiler

Ablauf der rechtlich vorgesehenen Beteiligung

Beteiligungsprozesse

Gremienentscheidungen

Interaktion zw. Beteiligungsprozessen und rechtlich vorgesehenen Beteiligungsschritten

^{193 1):} Gilt nur für Planungsverfahren der entsprechenden Kommune, nicht für Genehmigungsverfahren 2): Gilt i.d.R. für Planungsverfahren der entsprechenden Kommune. Zwischenstände können in Absprache mit dem Vorhabenträger auch bei Genehmigungsverfahren kommuniziert werden

Diese zeigt den Akteuren vor Ort Möglichkeiten der Durchführung von Beteiligungsprozessen im Zusammenhang mit der Energiewende auf. Bei der Umsetzung der Maßnahmen des Energiekonzepts sollte an den beschriebenen Stellen die Vorbereitung oder Begleitung durch einen ergänzenden Partizipationsprozess gewährleistet werden.

Ausgehend von den rechtlich notwendigen Verfahren bei der Umsetzung der einzelnen Maßnahmen (zu den rechtlichen Details siehe Kapitel 5: Teilformalisierte Öffentlichkeitsbeteiligung und Kapitel 6: Formalisierte Öffentlichkeitsbeteiligung) kann vor der Initiierung rechtlich notwendiger Verfahren zur Beteiligung der Öffentlichkeit bereits ein zivilgesellschaftlicher Beratungs- oder Beteiligungsprozess ohne Verfahrensbezug durchgeführt werden.

Im Projekt EnAHRgie wurden in diesem bereits Beteiligungsprozesse durchgeführt, die in Kapitel 2: "Zivilgesellschaftliche Beratungsprozesse" beschrieben sind. Anknüpfend an die Ergebnisse dieser Beratungsprozesse können verfahrensvorbereitende Partizipationsprozesse durchgeführt werden. Maßgeblich für deren Gegenstand ist das jeweilige Mandat des verantwortlichen Gremiums. In Vorbereitung eines Planungs- oder Genehmigungsverfahrens erteilt dieses ein Mandat zur Durchführung spezifischen Beteiligungsprozesses (siehe dazu oben 1.2.3.5. Mandatierung). Im weiteren Verlauf sollte das Gremium über die wesentlichen Zwischenschritte und die Ergebnisse des Beteiligungsprozesses informiert werden. Das Gremium entscheidet auch über die anfallenden Kosten des Beteiligungsprozesses und nimmt diese in sein Mandat auf.

Rechtlich vorgesehen ist in einigen Fällen (§ 3 Abs. 1 BauGB, § 25 Abs. 3 VwVfG) die Durchführung einer teilformalisierten Öffentlichkeitsbeteiligung. Diese Verfahren der sog. frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung bestehen aus der Unterrichtung der Öffentlichkeit, der Anhörung der Öffentlichkeit und der anschließenden Gelegenheit zur Stellungnahme. Diese sollten, auch wenn sie

rechtlich nicht zwingend vorgeschrieben sind (vgl. § 25 Abs. 3 VwVfG 5.2.2.1 Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 25 Abs. 3 VwVfG) durchgeführt werden. Durch verfahrensbegleitende Beteiligungsprozesse bietet sich zudem die Möglichkeit die frühzeitige Beteiligung zu erweitern. Zur Gestaltung einer solchen Beteiligung werden die in Kapitel 1.2.3. beschriebenen Bausteine herangezogen. Die verfahrensbegleitende Beteiligung dient zwei Zielen:

- Die Planung abzusichern ser" zu machen in dem Sinne, dass Mängel früh erkannt werden und die Qualität der Planung erhöht wird).
- 2. Einwände der Betroffenen schon früh zu erkennen, ein Vertrauensverhältnis aufzubauen, durch das diese Einwände sachlich diskutiert und eventuell berücksichtigt werden können. Es besteht die berechtigte Hoffnung, dass dadurch Klagen im letzten Stadium der Planung oder nach deren Abschluss abgewendet werden können.

Sie sollte sich daher nicht auf die rechtlich zwingend zu beteiligenden Personen beschränken. Die Verfahrensbegleitende Beteiligung nimmt die jeweiligen Planungsschritte auf, informiert transparent darüber und diskutiert mit den Bürgerinnen und Bürgern die kommenden nächsten Schritte. Ausgehend von der umfassenden Information können die Bürger*innen die Behörde oder den Vorhabenträger bei der weiteren Ausgestaltung beraten und eine Empfehlung hierzu erarbeiten. Diese sollte dann bei der Überarbeitung der Planentwürfe oder der Genehmigungsunterlagen von der Behörde oder dem Vorhabenträger berücksichtigt werden.

Auf der Grundlage der überarbeiteten Unterlagen findet in den rechtlich vorgeschriebenen Fällen die formalisierte Öffentlichkeitsbeteiligung bestehend aus der öffentlichen Bekanntmachung, der öffentlichen

Auslegung und der Gelegenheit zur schriftlichen Äußerung statt. In einigen Fällen ist zudem ein Erörterungstermin zwingend vorgeschrieben (s. bspw. oben 6.3.3.2.4. Erörterungstermin).

Um die formalisierte Öffentlichkeitsbeteilgung zu erweitern, sollte wiederum eine verfahrensbegleitende Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt werden. Diese kann eine detaillierte Information der interessierten Bürgerschaft, eine Ausstellung und Diskussion oder die Vorbereitung der schriftlichen Stellungnahmen beinhalten.

Die Entscheidung über den Antrag oder die Aufstellung eines Plans obliegt der zuständigen Behörde bzw. dem zuständigen Gremium. In die Entscheidung sind alle Erkenntnisse einzubeziehen. An dieser Stelle muss auch eine Auseinandersetzung mit den Ergebnissen der Beteiligungsprozesse stattfinden, d.h. die Behörde oder das Gremium muss zu den Ergebnissen der Beteiligungsprozesse eine Stellungnahme abgeben, die nachvollziehbar erläutert, ob, und wenn ja, inwieweit den Vorschlägen der Bürgerschaft Folge geleistet werden kann.

Bei Abwägungsentscheidungen ist eine Vorabbindung der Behörde an die Ergebnisse des Beteiligungsprozesses nur unter den Voraussetzungen des sog. Flachglas-Urteils möglich. ¹⁹⁴ Die Belange sind als Ausdruck der planerischen Gestaltungsfreiheit zueinander zu gewichten und von der Behörde gegeneinander abzuwägen. ¹⁹⁵

Um die Ergebnisse der Planungsverfahren konkret umsetzen zu können (etwa durch Investoren bei Entscheidungen zu kommunalen Flächen für Windkraftanlagen), empfiehlt es sich, die Beteiligung zumindest als Informationsveranstaltungen fortzusetzen, auch nachdem die Entscheidung im Gemeinderat bereits gefallen ist (nachgelagerte Beteiligung, siehe Kapitel 4 verfahrensbegleitende informelle Öffentlichkeitsbeteiligung). Auch in der Umsetzung liegen oft noch Hürden, etwa, weil nicht alle bisher Ihre Betroffenheit von den Entscheidungen erkannt haben und sich erst beteiligen, wenn die Motivation groß genug ist, weil "die Bagger anrollen". Auch eine solche nachgelagerte Beteiligung zur Vertretung eigener Interessen sollte als "legitimes" politisches Engagement angesehen werden. Wichtig ist es aber besonders zu diesem Zeitpunkt, die Leitplanken der Beteiligung darzustellen: Dass über das "Ob" einer Planung aufgrund der bestehenden Gremienbeschlüsse nicht mehr entschieden werden kann und wo die Spielräume, wenn diese bestehen, im "Wie" der Planung liegen"

Im Rahmen rechtlich nicht vorgesehener Beteiligungsprozesse können folgende Empfehlungen gegeben werden:

7.1.1 Empfehlung: Eine Fachgruppe

Aus anderen Beispielen (siehe Emmendingen Kapitel 3.2.1, und Schorndorf-Winterbach, Kapitel 4.2.) sind die Vorteile einer projektbegleitenden "Fachgruppe", die in Form eines Runden Tisches regelmäßig tagt, bekannt. Ihre Aufgabe ist es, die Partizipationsprozesse im zeitlichen Ablauf und auch inhaltlich nach den rechtlichen Verfahren auszurichten und so die Anschlussfähigkeit der Partizipationsergebnisse frühzeitig, kontinuierlich und nachhaltig sicherzustellen. In dieser Fachgruppe sollten folgende Akteure vertreten sein:

Die Politische Spitze (je nach Ebene Ministerpräsident*in, Landrät*in, Bürgermeister*in usw.)

¹⁹⁴ BVerwG, Urt. v. 5.7.1974- IV C 50.72 - juris, Leitsatz 4.: "Eine Abwägung, die deshalb unvollständig ist, weil ihr planerische, sich aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen bindend auswirkende Festlegungen vorangegangen sind, entspricht grundsätzlich nicht dem § 1 Abs 4 Satz 2 BBauG.. Ein auf diese Weise entstehendes Abwägungsdefizit kann allerdings unter Umständen dadurch ausgeglichen werden, daß die Vorwegnahme der Entscheidung sachlich gerechtfertigt war, bei der Vorwegnahme die planungsrechtliche Zuständigkeitsordnung gewahrt wurde und die vorweggenommene Entscheidung auch inhaltlich nicht zu beanstanden ist. Das erfordert unter anderem, daß die vorweggenommene Entscheidung ihrerseits dem Abwägungsgebot des § 1 Abs 4 Satz 2 BBauG genügt."; zudem Rn. 45 ff

¹⁹⁵ BVerwG, Urt. v. 5.7.1974- IV C 50.72 - juris,Leitsatz 6, Rn. 56 ff.

- Vertreter*innen jeder Fraktion der entscheidenden Gremien (z. B. Stadtrat, Gemeinderat oder Kreistag)
- Vertreter*innen der Verwaltung, die mit der Planung beauftragt ist
- Vertreter*innen wichtiger gesellschaftlicher Gruppen und Initiativen (betroffene Verbände und Vereine, Bürgerinitiativen, Seniorenbeirat
- ggf. Vorhabenträger
- Jugendvertreter*innen, je nach Thematik eventuell Kirchen, Schulen, Kindergärten, Krankenhäuser, Sozialstationen usw.)
- Eventuell beauftragte externe Planer oder Gutachter

Weitere Informationen zur Fachgruppe sind im Kapitel 3 im Leitfaden Kooperation und Verstetigung im EnAHRgie Energiekonzept, (http://www.enahrgie.de/eneriekonzept/).

Die Fachgruppe bereitet die Partizipationsprozesse inhaltlich und organisatorisch vor und wird regelmäßig, sowie bei allen Schwierigkeiten in den Abläufen auch au-Berplanmäßig, tagen, damit sich die Akteursgruppen immer wieder neu auf die Vorgehensweise verständigen können. Es wird empfohlen, dass diese Fachgruppe neutral extern moderiert wird, um eine Trennung zwischen der Fachrolle und der Moderationsrolle sicherzustellen. Folgende Kriterien sollten bei den Sitzungen dieser Fachgruppe beachtet werden:

- Diese Fachgruppe ist NICHT repräsentativ zu besetzen. Es geht nicht darum, ein repräsentatives Abbild zu schaffen, vielmehr soll jedes Interesse und jedes Argument in der Gruppe vertreten sein. Das Ziel ist nicht, in Abstimmungen Entscheidungen zu fällen, vielmehr sollen die Teilnehmenden konsensuale Empfehlungen erarbeiten. Die Entscheidungen fällen die zuständigen Gremien.
- Alle Mitglieder der Fachgruppe müssen über die jeweiligen Abläufe und Planungen transparent informiert werden und auf dem Laufenden sein.

- Die Sitzungen bereiten die Partizipationsverfahren für die Bürger*innen vor. Sie nehmen keine Inhalte vorweg und verabschieden auch nicht Empfehlungen ohne die betroffene Öffentlichkeit befragt zu haben.
- Die Fachgruppe kann auch Vorschläge zur Beauftragung eines Moderators, Gutachters oder Experten zu speziellen Fragestellungen machen. Die Kosten sollten im Rahmen des Beschlusses zur Mandatierung von den zuständigen Gremien bereitgestellt werden. Bei nachträglich erforderlich werdenden Kosten ist ein weiterer Beschluss des Gremiums erforderlich.

7.1.2 Das Mandat des Gremiums

Es wird empfohlen eine solche Fachgruppe einzurichten, wenn die ersten Ideen für eine informelle oder formelle Planung diskutiert werden. Diese Fachgruppe bereitet dann die Beschlussvorlage für die Gremien vor, in der die Mandatierung für einen Beteiligungsprozess beschlossen werden kann.

Zur Eröffnung eines informellen oder formellen (z. B. Bauleitplanverfahren) Planungsverfahrens ist ein Beschluss des zuständigen Gremiums notwendig. Dies gilt zweckmäßigerweise auch für vorgezogene Partizipationsverfahren. Wie in Kapitel 1.2.3. beschrieben ist eine Bürgerbeteiligung nur dann erfolgreich,

- Wenn sie zu einem Zeitpunkt stattfindet, zu dem Planungen noch ergebnisoffen diskutiert werden können.
- Wenn sie im Vorfeld der Beschlussfassung durch die repräsentativen Gremien steht (Diese beschließen über eine Empfehlung der Bürger*innen. Diese Empfehlung kann nur beratende Funktion haben).
- Wenn die Bürger*innen umfassend und transparent über die Planungen informiert werden.
- Wenn dafür ein Mandat des zuständigen repräsentativen Gremiums bzw. des politischen Vertreters erteilt wird und die

politischen Akteure die Bürger*innen aktiv einladen, eine Empfehlung für sie zu erarbeiten, welche sie später bei der Abwägung ihrer Entscheidung berücksichtigen und zu der sie Stellung beziehen.

- Wenn es eine professionelle und neutrale Prozessorganisation und Moderation gibt, die von den Akteuren akzeptiert wird.
- Wenn die Bürger*innen nachhaltig in die weiteren Schritte der Umsetzung einbezogen werden.
- Wenn die politischen Akteure durch ihre Haltung (Präsenz/Mitwirkung) erkennen lassen, dass sie die Arbeit der Bürger*innen und die erarbeiteten Ergebnisse ernst nehmen.
- Wenn ein Zeitplan definiert ist, wann sich die Gremien mit den Empfehlungen der Bürger*innen befassen und wann und in welcher Form die Gremien Stellung zu den Empfehlungen beziehen.

Aus diesen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Bürgerbeteiligung leiten sich die Schritte ab, die vor und während der Partizipationsprozesse zu beachten sind (siehe auch Kapitel 1.2.3)

7.1.3 Die vorgezogene Beteiligung

Für den Landkreis Ahrweiler wird nach diesen Kriterien empfohlen, für alle Verfahren und Vorhaben zur Umsetzung der Energiewende eine vorgezogene Beteiligung einzurichten. Diese kann abhängig von dem spezifischen Verfahren (unter gewissen Voraussetzungen) schon eine rechtlich vorgeschriebene Öffentlichkeitsbeteiligung ersetzen, die optional zu diesem frühen Zeitpunkt stattfinden kann. In dieser Konstellation sollten die rechtlichen Vorgaben zur Durchführung des Beteiligungsverfahrens bereits vorab berücksichtigt werden, um eine "Ersetzung" des Verfahrensbestandteils zu einem späteren Zeitpunkt möglich zu machen. Die Ergebnisse des Beteiligungsprozesses haben dadurch einen direkten Einfluss auf das spätere Verfahren, die Beteiligung hat einen klaren Verfahrensbezug.

Zur Gestaltung einer solchen Beteiligung werden die in Kapitel 1.2.3 beschriebenen Bausteine herangezogen. Die Fachgruppe diskutiert die Ziele und die daraus abzuleitenden Methoden der Beteiligung (z. B. Was sind die planerischen Leitplanken für die Beteiligung? Sollen "Zufallsbürger eingeladen werden oder nur direkt Betroffene? Soll die Fragestellung sehr offen sein oder sehr konkret anhand von inhaltlichen Vorgaben?). Daraus wird ein Verfahren entwickelt, wie etwa ein Bürgerforum, Planungswerkstätten, oder eine Konsensuskonferenz. Zur Methodik gibt es eine große Bandbreite von Fachliteratur (siehe Kapitel 1.2.3), es wird aber empfohlen, die Konzeption und Moderation extern auszulagern, um die nötige Neutralität zu gewährleisten.

Die Ergebnisse der vorgezogenen Beteiligung werden übersichtlich dargestellt und als Empfehlung der Bürgerschaft in die Gremien eingebracht, eventuell nach einer vorbereitenden Diskussion in der Fachgruppe. Als Beispiel für eine solche Empfehlung kann die des Forums der Kommunen des Landkreises Ahrweiler dienen (siehe Anhang 4.3.). Das Forum der Kommunen erfüllt die Voraussetzungen an die Ersetzung einer rechtlich vorgeschriebenen Öffentlichkeitsbeteiligung nicht.

7.1.4 Die verfahrensbegleitende Beteiligung

Nach dem Beginn des jeweiligen Planungsoder Genehmigungsverfahrens werden darauf aufbauend Partizipationsprozesse empfohlen, die über die rechtlich vorgeschriebene Beteiligung der Öffentlichkeit hinaus gehen. Diese dienen den oben bereits genannten zwei Zielen:

- Der Qualitätssicherung des Projektes und
- Der Vorwegnahme von Einwänden und dem Aufbau eines Vertrauensverhältnisses.

Diese Hoffnung hat sich im Beispiel Schorndorf-Winterbach (siehe Kapitel 4.2.) nicht uneingeschränkt erfüllt: im Zuge des Einzelgenehmigungsverfahrens für einen Windkraftstandort klagte eine Bürgerinitiative, die aus Personen bestand, die nicht an dem Beteiligungsprozess teilgenommen hatten. Die Verwaltung in Schorndorf-Winterbach äußert sich dennoch sehr positiv über die Auswirkungen des Partizipationsprozesses: Die von den Teilnehmenden geäußerten Argumente und von den Fachleuten beantworteten Fragen seien sehr wichtig für die Meinungsbildung in den kommunalen Gremien gewesen.

Die verfahrensbegleitende Beteiligung nimmt die jeweiligen Planungsschritte auf, informiert transparent darüber und diskutiert mit den Bürgern*innen die kommenden nächsten Schritte. Es wird empfohlen, dass die Fachgruppe diese Beteiligungsveranstaltungen jeweils organisatorisch und inhaltlich vor- und nachbereitet. Die Methoden orientieren sich besonders an den Inhalten der Planung. Wenn z. B. in einem Planungsschritt die räumliche Planung im Vordergrund steht, empfiehlt es sich an dem aktuellen Kartenmaterial zu arbeiten und alle Anregungen der Bürgerschaft direkt auf die jeweiligen Punkte in der Karte bezogen festzuhalten. Beispiele dafür zeigen die Beispiele aus Emmendingen, Schorndorf und Stuttgart, aber auch die Sitzung des Runden Tisches Verbände und Vereine des Landkreises Ahrweiler zur Empfehlung für prüffähige Flächen für Windkraftanlagen. Konkretere Ideen dazu können dem Protokoll des Runden Tisches Verbände und Vereine entnommen werden (siehe Kapitel 2.1.1.1).

Die Ergebnisse der jeweiligen Beteiligungsschritte werden als Empfehlung der Bürgerschaft in die Gremien eingebracht. Diese diskutieren möglichst detailliert die einzelnen Vorschläge und treffen eine (Abwägungs-) Entscheidung. Über das Ergebnis werden alle bisher Beteiligten und auch die allgemeine Öffentlichkeit möglichst zeitnah informiert.

7.2 Regionalplanung

Die Regionalplanung hat die Aufgabe durch Raumordnung den Raum nachhaltig zu entwickeln. Dabei sind die natürlichen Gegebenheiten, die Bevölkerungsentwicklung, die wirtschaftlichen, infrastrukturellen, sozialen und kulturellen Belange und Erfordernisse beachten (§ 1 Abs. 2 S. 2. RhPfLPlG). Die Regionalplanung kann auch Entwicklungskonzepte erarbeiten, durch die raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen vorgeschlagen und aufeinander abgestimmt werden (§ 2 Abs. 2 RhPfLPlG). In den Regionalen Raumordnungsplänen werden zur Erreichung der Aufgabe der Planung Ziele und Grundätze formuliert, die Behörden und andere Planungsträger unmittelbar binden. Inhalt der Regionalpläne sind beispielsweise Vorrangflächen für Windkraftanlagen, mit der Wirkung diese Flächen für die Windenergie zu sichern. Eine Ausschlusswirkung in den nicht erfassten Gebieten ist damit nicht verbunden (§ 6 Abs. 2 Nr. 1 RhPfLPlG). Inhalte eines Regionalen Raumordnungsplans sind aber auch Darstellungen zur Freiraumstruktur (bspw. Regionale Grünzüge) und Infrastruktur, dabei insbesondere solche zur Erneuerbaren Energien (z.B. Windenergieanlagen, Photovoltaikanlagen, energetische Nutzung nachwachsender Rohstoffe). Für den Landkreis Ahrweiler ist die Planungsgemeinschaft Mittelrhein- Westerwald zuständig.

Zur Verankerung der Maßnahmen des Energiekonzepts kann auf die Implementierung der Maßnahmen bei der nächsten Neuaufstellung des Regionalen Raumordnungsplans hingewirkt werden. Im Folgenden ist ein möglicher Ablauf skizziert, der die vorgezogene und verfahrensbegleitende Beteiligung erfasst.

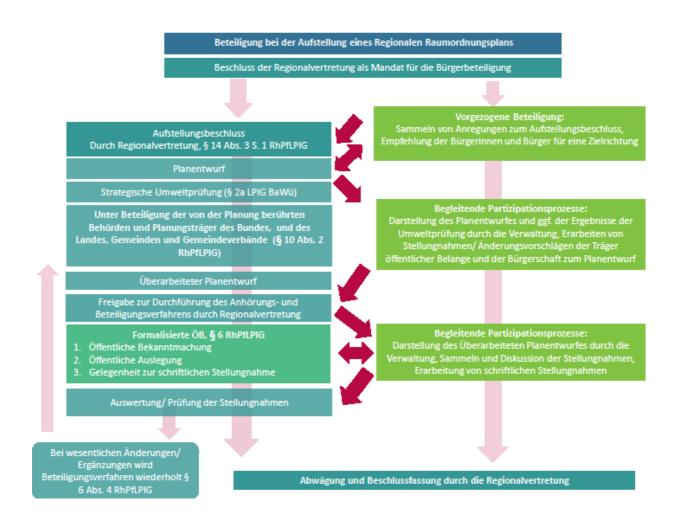


Abb. 6 Grafik Regionalplanung für den Landkreis Ahrweiler

Zur Aufstellung eines Regionalen Raumordnungsplans, ist ein Aufstellungsbeschluss der Regionalvertretung erforderlich (vgl. § 14 Abs. 3 S. 1 RhPfLPlG). Es ist sinnvoll, bereits vor oder zeitgleich mit dem Aufstellungsbeschluss einen Beschluss der Regionalvertretung als Mandat zur Durchführung der Bürgerbeteiligung zu verabschieden. Die vorgezogene Beteiligung kann bspw. dem Sammeln von Anregungen dienen oder eine Empfehlung der Bürger*innen für eine Zielrichtung im Rahmend er Vorgaben des Landesentwicklungsplans enthalten. Die Ergebnisse der vorgezogenen Beteiligung fließen in den Planentwurf ein.

Parallel zum Ablauf der Erstellung des Regionalen Raumordnungsplans (in blau dargestellt), sollten begleitende Partizipationsprozesse durchgeführt werden. Schon bei der Erstellung des Planentwurfs unter Betei-

ligung der von der Planung berührten Behörden und Planungsträger des Bundes und des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände (§ 10 Abs.2 RhPfLPIG), kann dieser durch die Verwaltung dargestellt und zur Diskussion gestellt werden. Ergebnis des diesen Verfahrensschritt begleitenden Partizipationsprozesses können Stellungnahmen oder Änderungsvorschläge der Bürgerschaft sein. Diese fließen in die Überarbeitung des Planentwurfs ein.

Mit der Freigabe zur Durchführung des Anhörungs- und Beteiligungsverfahrens durch die Regionalvertretung wird eine formalisierte Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 6 RhPfLPlG durchgeführt (siehe dazu oben 6.2.2.2. Beteiligung in der Regionalplanung). In dem diesen Verfahrensschritt begleitenden Partizipationsprozess sollte der überarbeitete Planentwurf wieder umfassend dargestellt werden. Durch die umfassende Information der Bürgerschaft sind die Bürger*innen dann in der Lage Stellungnahmen zu diskutieren und ggfs. Stellungnahmen so vorzubereiten, dass diese in die förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung einfließen können.

Nach Ablauf der Frist zur Abgabe der schriftlichen Stellungnahmen (s.o. 6.2.2.2. Beteiligung in der Regionalplanung), werden diese ausgewertet und geprüft. Bei wesentlichen Änderungen oder Ergänzungen des Planentwurfs muss vor der Beschlussfassung das Beteiligungsverfahren gem. § 6 Abs. 4 RhPfLPlG wiederholt werden. Die Abwägung und Beschlussfassung des Regionalen Raumordnungsplans erfolgt im Anschluss durch die Regionalvertretung.

Bürgerentscheide sind gem. § 17 a GemO RhPf nur zulässig, wenn sie eine Selbstverwaltungsangelegenheit betreffen, es sich um eine materielle Sachentscheidung handelt und die Entscheidungszuständigkeit des Rates gegeben ist. Ein Bürgerentscheid ist daher bspw. bei der Regionalplanung nicht zulässig, dort liegt die Entscheidungszuständigkeit bei der Regionalvertretung der Planungsgemeinschaft Mittelrhein- Westerwald.

Im Beispiel der Regionalplanung des Verbandes der Region Stuttgart und der verfahrensbegleitenden Beteiligung der Bürgerschaft durch die Gemeinden Schorndorf und Winterbach wurden die Ergebnisse des Beteiligungsprozesses an den Verband der Region Stuttgart übergeben (s.o. 4.2. Beteiligung zur Ausweisung von Vorranggebieten

für Windkraftanlagen in den Gemeinden Schorndorf und Winterbach: Regionalplanung). In seiner Stellungnahme an die Gemeinden stufte der Verband einige der Empfehlungen als rechtswidrig ein. Um dies zu vermeiden sollte ein Jurist*in als Experte an den Veranstaltungen und der Planung dieser teilhaben. Fragen der Bürgerschaft und die Einschätzung der Empfehlung kann dann direkt vor Ort erfolgen, so dass die Bürgerschaft eine direkte Rückmeldung und Erklärung erhalten kann. Diese Funktion kann auch ein Mitarbeiter der Verwaltung erfüllen.

7.3 Flächennutzungsplanung

Zur Umsetzung der windkraftspezifischen Maßnahmen des Energiekonzeptes könnten die Gemeinden die Nutzung der Windenergie auf ihrem Gemeindegebiet durch die Aufeines Teilflächennutzungsplans "Wind" steuern (vgl. § 5 Abs. 2 b i. V. m. § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB). Auf den in diesem Plan enthaltenen Flächen, wären Windkraftanlagen regelmäßig zulässig, während Sie im restlichen Gemeindegebiet ausgeschlossen wären. Änderungen oder Aufstellungen eines Teilflächennutzungsplans müssen den im Baugesetzbuch genannten Verfahrensvorschriften, den §§ 2 ff. BauGB, folgen. Bei der Aufstellung eines solchen Planes, kann es sinnvoll sein, über die gesetzlich geregelte Bürgerbeteiligung hinaus, Formate der Beteiligung anzuwenden, vor allem, wenn die bislang angestrebten Planungen der Gemeinden, wie im Landkreis Ahrweiler, bislang eingestellt worden sind.

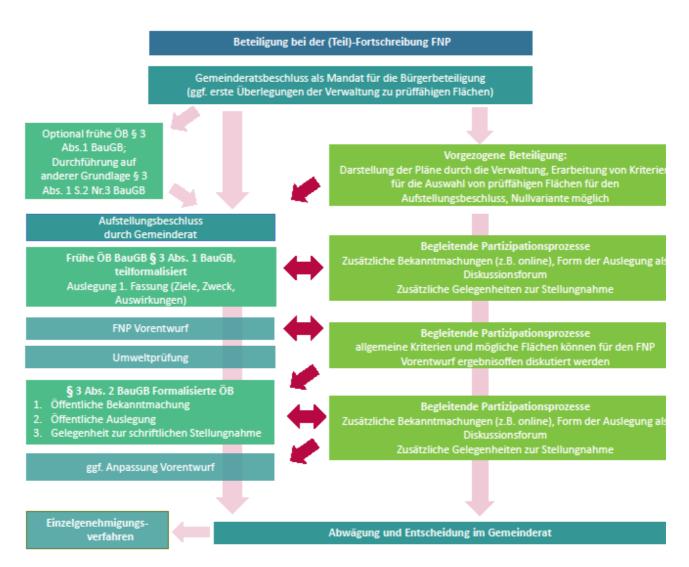


Abb. 7 Flächennutzungsplanung für den Landkreis Ahrweiler

Die Verfahrensvorschriften der §§ 2 ff. BauGB sehen diverse Verfahrensschritte bei der Aufstellung eines (Teil-) Flächennutzungsplans Wind vor. Dazu gehören auch solche der teilformalisierten und formalisierten Öffentlichkeitsbeteiligung (s.o. 5.2.2.2. Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 3 Abs.1 BauGB und 6.2.2. Bauleitplanung).

Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung kann gem. § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 BauGB bereits auf einer anderen Grundlage als die Aufstellung des Teil- FNPs durchgeführt worden sein. Soll eine solche Beteiligung hier genutzt werden, sind bereits bei der Durchführung dieser die Voraussetzungen des § 3 Abs.1 BauGB zu beachten.

Vor der Durchführung von gesetzlich nicht geregelten Beteiligungsverfahren, ist ein Gemeinderatsbeschluss über dessen Durchführung erforderlich (s.o. 1.2.3.5. Mandatierung).

Im Rahmen einer vorgezogenen Beteiligung können bereits vor dem Aufstellungsbeschluss, die allgemeinen Ziele der Planung diskutiert werden. Dazu muss zunächst eine umfassende Information der Bürgerschaft erfolgen, die unter anderem über die gesetzlichen Voraussetzungen der Bauleitplanung aufklärt, in deren Rahmen sich die Beteiligung bewegen muss. So ist bspw. der Erlass eines Bebauungsplans von der Erforderlichkeit für die städtebauliche Entwick-

lung und Ordnung geknüpft. Die Bürgerschaft kann auf dieser Grundlage dann Kriterien für die Auswahl von prüffähigen Flächen aufstellen oder die Planung ablehnen. Bei der Durchführung und Planung der Beteiligungsformate sollte eine Juristin/ ein Jurist als Experte hinzugezogen werden, um die Fragen der Bürgerinnen und Bürger direkt vor Ort beantworten zu können, wenn kein Experte der Gemeinde zur Verfügung steht.

Die Ergebnisse der vorgezogenen Beteiligung fließen in den FNP- Vorentwurf, der nach dem Aufstellungsbeschluss erstellt wird, ein. In den FNP- Vorentwurf müssen auch die Ergebnisse der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 3 Abs.1 BauGB einfließen, zudem besteht die Möglichkeit begleitende Partizipationsprozesse durchzuführen, die ebenfalls in den Vorentwurf einfließen. Bspw. kann eine zusätzliche Bekanntmachung (z.B. online) oder die Veranstaltung eines Diskussionsforums durchgeführt werden. Auch kann an dieser Stelle zusätzliche eine Gelegenheit zur Abgabe von Stellungnahmen gegeben werden. Zudem sollten die allgemeinen Kriterien und die daraus resultierenden Flächen ergebnisoffen diskutiert werden können.

Der ggfs. angepasste Vorentwurf wird dann der formalisierten Öffentlichkeitsbeteiligung gem. § 3 Abs. 2 BauGB (s.o. 6.2.2. Bauleitplanung) unterzogen. Auch hier kann durch zusätzliche Bekanntmachung und Auslegung der Zugang einer breiten Öffentlichkeit gewährleistet werden. In geeigneten Formaten (siehe Kapitel 1.2.3) kann wiederum die Abgabe von Stellungnahmen vorbereitet werden

Der Vorentwurf wird ggfs. an die Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung angepasst, bevor der dem Gemeinderat zur Abwägung und Entscheidung vorgelegt wird. Auch an dieser Stelle sind Vorabbindungen des Abwägungsprozesses nur im Rahmen des sog. Flachglas-Urteils des Bundesverwaltungsgerichts zulässig (s.o. 7.1.6. Allgemeine Grafik).

Bürgerentscheide gem. § 17 a GemO RhPf sind über die oben unter 7.2. Regionalplanung geschilderten Voraussetzungen hinaus nicht zulässig, wenn die Sachentscheidung die in § 17 a Abs. 2 GemO RhPf aufgeführten Materien betrifft. Die Aufstellung, Änderung und Aufhebung von Bauleitplänen wird durch § 17 a Abs. 2 Nr. 6 GemO RhPf von der Möglichkeit der Entscheidung mittels Bürgerentscheid ausgenommen. Bürgerentscheide die sich unmittelbar auf die Aufstellung eines Flächennutzung- oder Bauleitplanes beziehen, sind demnach unzulässig. 197 In Rheinland-Pfalz bezieht sich dieser Ausschluss auch auf mittelbar mit dem Bauleitplan zusammenhängende Fragen. 198 Unklar ist derzeit noch die Rechtslage im Hinblick auf Grundsatzentscheidungen der Gemeindeentwicklung. 199 Bei der Bauleitplanung ist dies aber jedenfalls ausgeschlossen.

¹⁹⁶ vgl. bspw. § 1 Abs. 3 BauGB "Die Gemeinden haben die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Auf die Aufstellung von Bauleitplänen und städtebaulichen Satzungen besteht kein Anspruch; ein Anspruch kann auch nicht durch Vertrag begründet werden." sowie die weiteren Ausführungen zu den Voraussetzungen der Bauleitplanung in § 1 Abs. 5 und 6 BauGB.

¹⁹⁷ d.h. ab dem Zeitpunkt, an dem die Gemeinde den Beschluss über die Aufstellung eines Bebauungsplans getroffen hat und damit das förmliche Bauleitplanverfahren eingeleitet hat. vgl. Dietlein in Gabler et al § 17 a GemO RhPf, 3.3.7.1.

¹⁹⁸ näher Dietlein in Gabler et al § 17 a GemO RhPf, 3.3.7.2 ¹⁹⁹ näher Dietlein in Gabler et al, § 17 a GemO RhPf, 3.3.7.2.

8 Fazit

Im Landkreis Ahrweiler ist noch viel Raum und auch Bedarf für die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger. Zu diesem Ergebnis kommt das Teilprojekt "Partizipation" des Bundesforschungsprojektes EnAHRgie aufgrund der Äußerungen von unterschiedlichen Akteuren und Teilnehmenden von Fokusgruppen, Runden Tischen der Verbände und Vereine und des Forums der Kommunen. Bisher wurden im Zusammenhang mit der Umsetzung der Energiewende zivilgesellschaftliche Beratungsprozesse durchgeführt. Vorgezogene Partizipationsprozesse Verfahrensbezug, sowie verfahrensbegleitende Partizipationsprozesse fehlen bisher. Diese können aber auf der Basis erfolgreicher Beispiele aus anderen Bundesländern empfohlen werden:

Die beschriebenen Abläufe der teilformalisierten und formalisierten Öffentlichkeitsbeteiligung im Zusammenhang mit der Umsetzung der Energiewende im Landkreis Ahrweiler schreiben an mehreren Stellen eine Beteiligung der Öffentlichkeit vor. Diese kann durch Partizipationsprozesse ausgestaltet werden, für die Erfolgskriterien beschrieben wurden. Solche Partizipationsprozesse werden dem Landkreis Ahrweiler besonders als vorgezogene Beteiligung empfohlen. Dabei sollte geprüft werden, ob der Beteiligungsprozess bereits die Voraussetzungen der teilformalisierten Öffentlichkeitsbeteiligung erfüllen und als solche ausgestaltet werden kann.

Es bleibt zu hoffen, dass die empfohlenen Partizipationsprozesse das im Landkreis Ahrweiler durch die Runden Tische Verbände und Vereine und durch das Forum der Kommunen bereits geschaffene (oder zu wachsen beginnende) Vertrauensverhältnis zwischen Bürger*innen, ehrenamtlichen Akteuren, Politik und Verwaltung noch weiter stärken und die gemeinsame Umsetzung von Maßnahmen im Zusammenhang mit der Energiewende ermöglichen werden.

9 Literaturverzeichnis

Appel, Ivo 2012: Staat und Bürger in Umweltverwaltungsverfahren. In: NVwZ 2012, 1361-69.

Arndt, Ulrich 2015: Die Bürgerbeteiligung im Allgemeinen Verwaltungsrecht. In: UPR 2015, 6-10.

Arnstein, Sherry. R. 1969: A Ladder of Citizen Participation. In: Journal of the American Institute of Planners 35(4): 216 - 224.

Battis, Ulrich; Krautzberger, Michael; Löhr, Rolf-Peter 2016: Baugesetzbuch. Kommentar, 16. Auflage 2016: München

Bäumler, Rolf 2013: Landesplanungsgesetz Rheinland-Pfalz. Kommentar. Stand 8. Nachlieferung Oktober 2013: Wiesbaden

Benighaus, Christina; Wachinger, Gisela; Ortwinn Renn 2016. Bürgerbeteiligung. Konzepte und Lösungswege für die Praxis. Frankfurt und Berlin: Metzner-Verlag.

BNetzA - Bundesnetzagentur 2014 (Hrsg.): Verfahrenshandbuch Projects of Common Interest (PCI). Bonn

Carius, Rainer; Hilpert, Jörg; Ulmer, Frank; Wist, Sarah-Kristina 2014. Elemente, Ablauf und erste Erfahrungen der "Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung zum integrierten Energie- und Klimaschutzkonzept Baden-Württemberg (BEKO). In: Dialogik (Hrsg.) Innovativ und partizipativ- Einblicke in die Arbeit von Dialogik. Stuttgart: Stuttgarter Beiträge zur Risiko- und Nachhaltigkeitsforschung.

Detterbeck, Steffen *2009*: Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht. 7. Auflage 2009. München: C.H. Beck.

Ernst, Werner; Zinkahn, Willy; Bielenberg, Walter; Krautzberger, Michael 2017: Bauge-

setzbuch Kommentar, Stand 125. Ergänzungslieferung Mai 2017: München.

Grigoleit, Klaus Joachim; Janssen, Sarah; Weisensee, Claudius *2011*: Energiewende und Stromnetz. Herausforderungen für das Planungsrecht. In: RaumPlanung 2011, 145-52.

Hofmann, Ekkehard in Landmann; Rohmer: Umweltrecht. Kommentierung des UVPG. 81. EL September 2016.

Hoppe, Werner 2012 (Hrsg.): UVPG. Kommentar mit Erläuterungen zum Umwelt- Rechtsbehelfsgesetz, Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz und Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben. 4. Auflage 2012: Köln u.a.

Isensee; Josef; Kirchhof, Paul: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. 3. Auflage 2004: Heidelberg u.a.

Jarass, Hans 2015: Bundes-Immissionsschutzgesetz. Kommentar unter Berücksichtigung der Bundes-Immissionsschutzverordnungen, der TA Luft sowie der TA Lärm.11., vollständig überarbeitete Auflage 2015: München.

Jeromin, Curt 2012: LBauO Rh-Pf Kommentar. 3. Auflage 2012: Köln.

Kaase, Max 1983: Partizipation. In: Lippert, Ekkehard; Roland Wakenhut (Hrsg.): Handwörterbuch der Politischen Psychologie. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Klinger, Remo 2012: Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung in der Planfeststellung. In: ZUR 2012, 201-02.

Kollmer, Norbert 1994: Die verfahrensrechtliche Stellung der Beteiligten nach dem UVP- Gesetz. In: NVwZ 1994, 1057-61

National Research Council 2008: Public Participation in Environmental Assessment and

Decision Making. Washington D. C._The National Academies Press.

Renn, Ortwin; Webler, Thomas 1998: Der kooperative Diskurs – Theoretische Grundlagen, Anforderungen, Möglichkeiten. In: Renn, Ortwin; Kastenholz, H., Schild P. und Wilhelm, U. (Hrsg.): Abfallpolitik im kooperativen Diskurs. Bürgerbeteiligung bei der Standortsuche für eine Deponie im Kanton Aargau. Zürich: Hochschulverlag AG an der ETH Zürich: 3-103.

Renn, Ortwin 2008: Risk Governance. Coping with Uncertainty in a Complex World. London: Earthscan.

Renn, Ortwin 2011: Bürgerbeteiligung – Aktueller Forschungsstand und Folgerungen für die praktische Umsetzung. In: Hilpert, Jörg (Hrsg.): Nutzen und Risiken öffentlicher Großprojekte. Beteiligung als Voraussetzung für eine größere gesellschaftliche Akzeptanz. In: Stuttgarter Beiträge zur Risiko- und Nachhaltigkeitsforschung 19: 19-41.

Renn, Ortwin; Wachinger, Gisela; Kinn, Ute; Altendort-Bayha, Uta 2011: Lessons Learned aus Stuttgart 21. Bürgermitwirkung bei Planungs-und Bauprojekten. In: Spektrum der Mediation 42.

Renn, Ortwin; Köck, Wolfgang; Schweizer, Pia-Johanna; Bovet, Jana; Benighaus, Christina; Scheel, Oliver; Schröter, Regina 2014: Öffentlichkeitsbeteiligung bei Vorhaben der Energiewende. Neun Thesen zum Einsatz und zur Gestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung. In: ZUR 2014, 281-88.

Schmettow, Petra; Isermann, Dagmar 2016: (Neu)Land Gestalten. Methoden und Praxisbeispiele für Bürgerbeteiligung in kleinen Städten und Gemeinden. In: Initiative Allinaz für Beteiligung e.V. (Hrsg.). Stuttgart.

Stelkens, Paul; Bonk, Hans Joachim; Sachs, Michael 2014: Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar. 8. Auflage 2014: München.

Spannowsky, Willy; Runkel, Peter; Goppel, Konrad 2010: Raumordnungsgesetz (ROG). Kommentar. 1. Auflage 2010: München. Spannowsky, Willy; Uechtritz, Michael: Baugesetzbuch. Kommentar. 2. Auflage 2014: München

Schmidt-Aßmann, Eberhard 2006: Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee. Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung. 2., überarbeitete und erweiterte Auflage: Berlin u.a.

Schrödter, Wolfgang: Baugesetzbuch. Kommentar. 7. Auflage 2006: München

Schulz, Marlen 2012: Quick and easy?! Fokusgruppen in der angewandten Sozialwissenschaft. In: Schulz, Marlen; Mack, Birgit; Renn, Ortwin (Hrsg.): Fokusgruppen in der empirischen Sozialwissenschaft. Von der Konzeption bis zur Auswertung. Wiesbaden: Springer VS.

Schwab, Joachim 2014: Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung und behördliche Genehmigungsverfahren. In: UPR 2014, 281-290.

Steinberg, Rudolf 2011: Die Bewältigung von Infrastrukturvorhaben durch Verwaltungsverfahren – eine Bilanz. In: ZUR 2011, 340-51.

Strategiegruppe Partizipation 2012: Arbeits-blätter zur Partizipation. Wien.

VDI-Richtline 7000 2015: Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten, Beuth Verlag. Berlin.

VDI-Richtlinie 7001 2014: Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planung und Bau von Infrastrukturprojekten, Beuth Verlag. Berlin.

Ziekow, Jan 2012 (1): Neue Formen der Bürgerbeteiligung? Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demo-

kratie. Gutachten D zum 69. Deutschen Juristentag: München.

Ziekow, Jan 2012 (2): Neue Formen der Bürgerbeteiligung? Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie. In: NJW Beil. 2012, 91-94.

Ziekow, Jan 2013: Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung. Der Beginn einer neuen Verfahrenskultur. In: NVwZ 2013, 754-60.

Ziekow, Jan 2014 (Hg.): Handbuch des Fachplanungsrechts. Grundlagen – Praxis – Rechtsschutz. 2. Auflage 2014: München.

Ziekow, Jan; Barth, Regine; Schütte, Silvia; Ewen, Christoph 2014: Konfliktdialog bei der Zulassung von Vorhaben der Energiewende. Leitfaden für Behörden: Speyer.

9.1 Internetquellen

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB). 2017. "Die Aarhus-Konvention". Zuletzt aktualisiert am 27.06.2017. Zugegriffen am 2.10.2017. www.bmub.bund.de/P772/.

IEKK 2013. Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg Ergebnis der Prüfung der Empfehlungen der Verbände und der Bürgerschaft in Baden-Württemberg

zum Arbeitsentwurf des Integrierten Energie- und Klimaschutzkonzepts Baden-Wu**r**ttemberg (IEKK). Zugegriffen am 03.08.2017 https://um.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-um/intern/Dateien/Dokumente/4_Klima/Klimaschutz/IEKK/BEKO Pruefergebnis.pdf.

Integriertes Energie- und Klimaschutzkonzept Baden-Württemberg (IEKK). 2014. Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg (Hrsg.). Zugegriffen am 21.11. 2017. https://um.badenwuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/mum/intern/Dateien/Dokumente/2_Presse_un d_Service/Publikationen/Klima/140715_IEKK. pdf.

Regierungspräsidium Tübingen. 2017. "Uferrenaturierung Kressbronn. Öffentlichkeitsbeteiligung". Zugegriffen am 27.10.2017. https://rp.baden-

wuerttem-

berg.de/rpt/Abt5/UferKressbronn/Seiten/Oeff entlichkeitsbeteiligung.aspx.

Wegweiser Bürgergesellschaft. "Runder Tisch". Zugegriffen am 21.11.2017. https://www.buergergesellschaft.de/?id=109 169.

9.2 Rechtsquellenverzeichnis

Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634)

BT-Drucksache 17/9666 vom 16.05.2012: Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PlVereinhG).

Bundes-Immissionsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2013 (BGBl. I S. 1274), das zuletzt Artikel 3 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2771) geändert worden ist (BImschG).

Gesetz über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2819) (Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz).

Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Februar 2010 (BGBl. I S. 94), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 8. September 2017 (BGBl. I S. 3370) geändert worden ist (UVPG).

Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Mai 2013 (BGBl. I S. 1388), das zuletzt durch Artikel 1b des Gesetzes vom 24. Mai 2014 (BGBl. I S. 538) geändert worden ist (PlVereinhG).

Landesbauordnung Rheinland- Pfalz in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. November 1988, die zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15.06.2015 (GVBl. S. 77) geändert worden ist. (LBauO RhPf).

Landesplanungsgesetz des Landes Rheinland-Pfalz in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. April 2003 (GVBl. S. 41), das zuletzt durch § 54 des Gesetzes vom 6. Oktober 2015 (GVBl. S. 283) geändert worden ist (RhPfLPlG).

Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 15 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808) geändert worden ist (ROG).

Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (SUP-RL).

Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (UVP-RL).

Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten in der Fassung vom 25. Juni 1998 (Aarhus-Übereinkommen).

Umweltinformationsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Oktober 2014 (BGBl. I S. 1643), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 17 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808) geändert worden ist (UIG).

Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. August 2017 (BGBl. I S. 3290) (UmwRG).

Verordnung über das Genehmigungsverfahren in der Fassung der Bekanntmachung vom 29. Mai 1992 (BGBl. I S. 1001), die zuletzt durch Artikel 14 des Gesetzes vom 29. Mai 2017 (BGBl. I S. 1298) geändert worden ist (9. BImSchV).

Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Mai 2017 (BGBl. I S. 1440) (4. BimschV)

Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), die zuletzt durch Artikel 5 Absatz 2 des Gesetzes vom 8. Oktober 2017 (BGBl. I S. 3546) geändert worden ist (VWGO).

Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 11 Absatz 2 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2745) geändert worden ist (VwVfG).