

**Positionen des BACDJ zum 69. Deutschen Juristentag
München, 18. bis 21. September 2012**

Öffentliches Recht

Bundes
Arbeitskreis
Christlich
Demokratischer
Juristen

10 Thesen für eine moderne Bürgerbeteiligung

1. Moderne Bürgerbeteiligung heißt in erster Linie: mehr Transparenz und mehr Kommunikation, aber auch mehr Mitsprache für den mündigen Bürger („citoyen“). Nur so können wir die wachsende „Legitimitätsempfindlichkeit“ der Menschen aufnehmen und die parlamentarische Demokratie nachhaltig beleben. Die Parteien müssen die ihnen vom Grundgesetz übertragene Rolle der Mitwirkung an der politischen Willensbildung neu justieren, aktiv wahrnehmen und die stärkere Beteiligung des Volkes nicht nur an Wahlen, sondern – auch unmittelbar – an politischen und administrativen Entscheidungen vermitteln und fördern. Das „Einmischen“ der Bürger in die Politik darf nicht als Störfall, sondern muss als demokratische Normalität begriffen werden.

Dies gilt beispielhaft und in besonderer Weise im Hinblick auf häufig umstrittene infrastrukturelle Großvorhaben, die unser Land auch in Zukunft braucht. Wir wollen dabei weder die politische Letztverantwortung von Regierungen und Parlamenten im repräsentativ demokratischen System antasten noch die Verbindlichkeit gesetzlicher Vor-

BACDJ
der CDU Deutschlands

Konrad-Adenauer-Haus
Klingelhöferstraße 8
10785 Berlin

Telefon: 030 22070-315
Telefax: 030 22070-319

E-Mail: bacdj@cdu.de

CDU

gaben und Verfahren sowie die Bestandskraft von Verwaltungsakten und die Rechtskraft von Gerichtsentscheidungen in Frage stellen. Die „Legitimation durch Verfahren“ (Niklas Luhmann) reicht in unserer modernen Bürgergesellschaft des 21. Jahrhunderts allein aber nicht mehr aus. Das hat „Stuttgart 21“ gezeigt und bewusst gemacht. Wir brauchen daneben und in Ergänzung der repräsentativ ausgeübten Entscheidungsmacht, die unverzichtbar bleibt, eine noch stärkere, flexiblere und frühzeitige Einbeziehung und Teilhabe aller Bürger an Verfahren und ihnen vorausgehenden Festlegungen. Ziel ist die Akzeptanz möglichst vieler. Darin liegt zugleich die Chance, dass infrastrukturelle und andere Großvorhaben auch in Zukunft überhaupt und schneller zu verwirklichen sind.

2. Die klassischen Verwaltungsverfahren zur Planfeststellung oder Erteilung einer Genehmigung haben nicht ausgedient. Moderne Formen der Bürgerbeteiligung vergrößern die Chance breiter Akzeptanz und verbessern so zugleich die Effizienz dieser Verfahren, die sich bewährt haben und weiterhin die Grundlage für ein rechtsstaatliches Vorgehen sowie die gerichtliche Kontrolle bilden.

Neue und zusätzliche Formen der Beteiligung sollen einem weiten Kreis von Interessierten zeitlich vor, neben und – in besonderen Ausnahmesituationen – nach dem herkömmlichen förmlichen Verwaltungsverfahren offen stehen. Die Ergebnisse solcher Beteiligungsverfahren müssen soweit wie möglich offengelegt und ausgetauscht

werden. Rechtliche Bedeutung können sie dadurch gewinnen, dass sie fortlaufend als Abwägungsmaterial in den Abwägungsprozess eines förmlichen Verwaltungsverfahrens eingebracht werden.

B Bundes
A Arbeitskreis
C Christlich
D demokratischer
J Juristen

3. Beteiligungsverfahren sind offen für alle Interessierten, die sich einbringen, die mitdiskutieren wollen und konstruktive Vorschläge haben als Mitglieder einer lebendigen demokratischen Gesellschaft. Diese Offenheit ist möglich, da das klassische Entscheidungsverfahren in der alleinigen Verantwortung der staatlichen Verwaltung bestehen bleibt. In Beteiligungsverfahren können alle – auch Interessenvereinigungen und Verbände – gehört werden, ohne dass es auf ihren Status (etwa auch als Bürger) oder ihre unmittelbare rechtliche oder tatsächliche Betroffenheit ankommt. Entscheidend ist, dass Engagement und Sachverstand möglichst vieler genutzt werden und eine möglichst große Bandbreite an Betroffenen ihre Meinung zu dem Vorhaben äußern kann. Auf diesem Wege wird zugleich eine größtmögliche Transparenz erreicht, die Akzeptanz für die Verwirklichung des Vorhabens schafft.
4. Beteiligungsverfahren bedürfen regelmäßig einer Moderation, für die sich stets ein neutraler Moderator anbietet. Der Moderator führt das Beteiligungsverfahren und hat das Letztentscheidungsrecht über alle Verfahrensfragen sowie über die Feststellung der Verfahrensergebnisse.

CDU

Im Einzelfall kann eine Geschäftsordnung erforderlich, damit ein geordnetes Miteinander erreicht wird und gewährleistet ist, dass alle zu Wort kommen und Gehör finden. Die Geschäftsordnung wird aber nicht formelhaft vorgegeben oder schematisch aus anderen Verfahren übernommen. Im Diskurs mit den Betroffenen ist eine Ordnung zu finden, die bezogen auf das konkrete Projekt Transparenz schafft und Kommunikation fördert. Diese Geschäftsordnung kann sich im Verfahren (weiter-) entwickeln und ist durch den Moderator auch gegen Obstruktionsversuche durchzusetzen.

5. In den Beteiligungsverfahren sind möglichst viele Formen der modernen elektro-nischen Kommunikation einzubinden, insbesondere die intensive Nutzung neuer Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten („Open Data“), die sich heute in Form von Internetplattformen, Dialogforen, Infoboxen, insgesamt also durch E-Partizipation bieten. Werden diese neuen Beteiligungsplattformen aktiv genutzt und kontinuierlich gepflegt, so können sie zugleich ein wesentlicher Bestandteil von E-Governance werden.

Zur Steuerung der Kommunikation in größeren Beteiligungsverfahren und Verhinderung von Missbrauch kann eine zentrale Geschäftsstelle eingerichtet werden, die den Moderator unterstützt. Die Geschäftsstelle fertigt aktuelle Sachstandsberichte, die jederzeit von jedermann abgerufen werden können.

B undes
A rbeitskreis
C hristlich
D emokratischer
J uristen

CDU

6. Eine gute Bürgerbeteiligung ist auf die Unterstützung der Medien angewiesen, sie lebt von einer sachlichen Berichterstattung und verantwortungsvollem Journalismus. Neutralität, Ausgewogenheit und Professionalität der Berichterstattung tragen zum Erfolg des Beteiligungsverfahrens maßgeblich bei.

7. In welchen Stadien und in welchem Formen im Einzelnen neue Beteiligungsverfahren etabliert werden sollen, bedarf parlamentarischer Leit- und Letztentscheidungen im Bund und in den Ländern. Maßgeblich sind dafür folgende Überlegungen:

Bei der Realisierung von Großvorhaben kann zwischen drei Phasen unterschieden werden: Planerstellung, förmliche Planfeststellung und Plandurchführung. Für alle drei Phasen ist über Notwendigkeit und Form einer angemessenen Bürgerbeteiligung nachzudenken. Regelmäßig sind es Art, Umfang, Standort, Kosten und Finanzierung, die über das „Ob“ und „Wie“ des Vorhabens entscheiden und in der Bevölkerung am meisten Beachtung finden und umstritten sind. Hierüber entscheidet bisher nur der Vorhabenträger bei der Planerstellung. Im förmlichen Planfeststellungs- oder Genehmigungsverfahren stehen sie regelmäßig nicht mehr zur Disposition, sondern unterliegen nur noch einer auf die rechtliche Zulässigkeit des Vorhabens eingegrenzten Prüfung. Bisher fehlt es an einer vor Beginn des förmlichen Verwaltungserfahrens

einsetzenden Information und Diskussion der Bevölkerung mit der Möglichkeit, schon hierauf Einfluss zu nehmen. Dies ist eine der Hauptursachen für mangelnde Akzeptanz von Großvorhaben und das Gefühl von Bürgern, in Verwaltungs- und Gerichtsverfahren mit ihren über die rechtlichen Maßstäbe hinausreichenden Einwänden nicht mehr ernst genommen zu werden. An dem unverändert durchzuführenden Planfeststellungsverfahren sind nur die in eigenen tatsächlichen und rechtlichen Interessen Betroffenen beteiligt. Die interessierte Öffentlichkeit bleibt bisher ausgeschlossen. Auch nach Abschluss des Planfeststellungsverfahrens können sich in Ausnahmesituationen, insbesondere wenn das Projekt nicht zeitnah umgesetzt wird oder grundlegend neue Erkenntnisse zu berücksichtigen sind, neue oder erneute Einwände gegen ein Vorhaben ergeben. Auch dadurch kann die Sinnhaftigkeit der Durchführung des Vorhabens in Frage gestellt und damit die Akzeptanz gefährdet sein.

8. Der BACDJ fordert daher folgende neue Beteiligungsmodelle:

a) Vor Beginn des förmlichen Verwaltungsverfahrens ist bei öffentlichen Vorhaben eine Bürgerbeteiligung obligatorisch einzuführen (vorgezogene oder frühzeitige Bürgerbeteiligung). Sie entspricht in der Sache dem Vorschlag eines „Bedarfsüberprüfungsverfahrens“. Das Vorhaben muss in der Phase der Planerstellung möglichst früh einer breiten öffentlichen Diskussion

B undes
A rbeitskreis
C hristlich
D emokratischer
J uristen

CDU

zugeführt werden. Öffentliche Diskussion meint die Einbeziehung aller Interessierten (Gegner und Befürworter) und nicht lediglich derjenigen, die im förmlichen Verfahren zu beteiligen sind. Diese frühe öffentliche Diskussion kann zwei wichtige Ziele erreichen und stellt damit eine „win-win-Situation“ dar. Sie bietet eine Gelegenheit, auch politische und gesellschaftliche Vorstellungen zu einem Zeitpunkt zu artikulieren, in dem sich der Vorhabenträger noch nicht unrevidierbar festgelegt hat. Zugleich erlaubt sie dem Vorhabenträger, zusätzliche Informationen zu gewinnen, die Reaktionen der Bevölkerung auf sein Vorhaben genau abzuschätzen, Einwänden nach Möglichkeit Rechnung zu tragen und so die Akzeptanz des Vorhabens zu erhöhen. Für das Gemeinwesen insgesamt stellt sich eine derartige frühzeitige Debatte von Großvorhaben als wichtige Ergänzung der parlamentarisch-demokratischen Legitimationsformen dar. Der Staat „vergisst sich nichts“, wenn er solche Diskussionsforen eröffnet. Die frühzeitige öffentliche Debatte nimmt dem Vorhabenträger aber die Entscheidung über das Vorhaben nicht ab; sie muss unverändert in den Formen und Verfahren getroffen und – bei öffentlichen Vorhabenträgern – demokratisch legitimiert werden, die das geltende Recht, namentlich das Grundgesetz und die Landesverfassungen sowie das jeweilige Kommunalrecht bereitstellen. Die frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit soll grundsätzlich jedem Träger eines Großvorhabens gesetzlich ver-

B undes
A rbeitskreis
C hristlich
D emokratischer
J uristen

CDU

bindlich (in den Verwaltungsverfahrensgesetzen oder in den Fachplanungsgesetzen) vorgeschrieben werden, bei gestuften Planungen für jede neue Planungsstufe. Das frühzeitige Beteiligungsverfahren endet mit einem Bericht, der in den Abwägungsprozess eines anschließenden Verwaltungsverfahrens eingeht.

- b) Das vorgezogene Beteiligungsverfahren und bei öffentlichen Vorhaben die Finanzplanung müssen abgeschlossen sein, bevor der Vorhabenträger den Antrag auf Durchführung des Planfeststellungsverfahrens bei der zuständigen Behörde einreicht. Die Finanzentscheidungen können allerdings auch sukzessive mit dem Voranschreiten der Planung erfolgen, um nicht unnötig Zeit zu verlieren und den Fahrplan von Planung und Finanzierung besser aufeinander abzustimmen. Dies soll den Zeitraum bis zur Realisierung eines Großvorhabens reduzieren und damit die in früheren Verfahrensstadien errungene Akzeptanz erhalten.
- c) Das vorgezogene Beteiligungsverfahren ist während eines anschließenden Planfeststellungsverfahrens in Form einer konsultativen „parallelen Beteiligung“ der interessierten Öffentlichkeit fortzuführen. Nur so ist die notwendige Transparenz und Akzeptanz in der Bevölkerung herzustellen. Die im Vorabverfahren gefundenen Strukturen sollen übernommen und fortgeführt werden. Das Planfeststellungsverfahren bleibt hiervon unberührt. Die beiden Verfahren laufen aber nicht völ-

B undes
A rbeitskreis
C hristlich
D emokratischer
J uristen

CDU

lig beziehungslos nebeneinander her. Die Ergebnisse, die auf beiden Wegen gewonnen werden, sind jederzeit gegenseitig einzubringen und abzuwägen.

- d) Die Finanzierung auch des parallelen Beteiligungsverfahrens obliegt dem privaten oder öffentlichen Träger des Vorhabens als wirtschaftlich Begünstigtem. Sie wird von den Vorhabenträgern schon bei den bisher praktizierten ähnlichen Modellen (z. B. Flughafen München, Allianz-Arena) freiwillig als lohnende Investition übernommen.
- e) Die gesetzlich vorgesehenen Geltungsfristen von Planfeststellungsbeschlüssen und Genehmigungen sowie deren Verlängerungsmöglichkeiten, die heute teilweise bis zu 15 Jahre reichen können, bedürfen – auch im Hinblick auf die zusätzliche Dauer gerichtlicher Überprüfungsverfahren – der Beschränkung. Ist ein Großvorhaben nach angemessener Frist von etwa 5 bis 7 Jahren nicht begonnen, ist bei öffentliche Vorhaben vor der Erteilung einer Geltungsverlängerung erneut ein Bürgerbeteiligungsverfahren in der Art eines „Bedarfsbestätigungsverfahrens“ durchzuführen.
- f) Ergibt die Bürgerbeteiligung in einem vorgezogenen Beteiligungsverfahren erhebliche Bedenken gegen das Projekt, kann ein Referendum (konsultative Volksbefragung auf kommunaler Ebene oder Landesebene nach Maßgabe des geltenden Rechts) durchgeführt

B undes
A rbeitskreis
C hristlich
D emokratischer
J uristen

CDU

werden, wenn Träger des Vorhabens die öffentliche Hand ist.

B undes
A rbeitskreis
C hristlich
D emokratischer
J uristen

9. Mit der Bedeutungszunahme freiwilliger, über die Teilnahme an Wahlen hinausgehenden, Beteiligung verschärft sich allerdings das Problem politischer Ungleichheit. Die erweiterten Beteiligungsmöglichkeiten werden vor allem von der mit besseren Ressourcen ausgestatteten „Aktivbürgerschaft“ wahrgenommen. Die damit verbundene „Selektion der Bürgerschaft“ lässt sich vielleicht abmildern, aber nicht grundsätzlich auflösen. Aus diesem Grund müssen die bewährten repräsentativ-demokratischen Entscheidungsstrukturen auch im Verwaltungsverfahren ihre Bedeutung grundsätzlich behalten; der Bürger hat eben auch „ein Recht auf Repräsentation“ durch die demokratisch legitimierten Amtsträger bei politischen und administrativen Entscheidungen. Eine neue Kommunikations- und Beteiligungskultur bietet jedoch gleichwohl zumindest die Chance, dass aus Ablehnungsbeteiligung „Gestaltungsbeteiligung“ werden kann.
10. Moderne Bürgerbeteiligung ist inzwischen nicht mehr nur eine theoretische Forderung, sie wird schon praktiziert („Startbahn 4 Flughafen Frankfurt“, „Allianz-Arena in München“, „Flughafenausbau München“, aber auch „Stuttgart 21“). Die Ergebnisse dieser neuen und aufwändigen Beteiligungsverfahren sind überwiegend ermutigend. Sie zeigen, dass die „Gemeinwohlfindung im Gewährleistungsstaat“ gelingen kann, wenn die Bürger ernst

CDU

genommen und in politische Prozesse einbezogen werden. Das verlangt vor allem eine neue „Kommunikations- und Beteiligungskultur“, die gesellschaftlichen Gruppen und privaten Akteuren neue Diskursräume und Beteiligungsplattformen bietet.

B undes
A rbeitskreis
C hristlich
D emokratischer
J uristen

Bürgerbeteiligung kann durch Rechtsvorschriften zugelassen und vorgeschrieben, ihr Gelingen kann aber nicht erzwungen werden. Man muss sie politisch wollen! Sie bedarf des Anstoßes – auch – durch die politische Spitze und sie braucht politisch-administrativen Rückenwind. Nicht selten wird sie aber als lästige Pflicht, als Zeitverschwendung und Maßnahmenverhinderung empfunden. Ohne eine bürger-freundliche Grundeinstellung bei den Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung laufen alle Anstrengungen in Sachen Modernisierung der Kommunikation ins Leere.

CDU