

# DVBl

## DEUTSCHES VERWALTUNGSBLATT

### HERAUSGEBER

Prof. Dr. Dr. h.c. Thomas von Danwitz,  
Luxemburg

Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner, Bonn  
(Hauptschriftleiter)

Marion Eckertz-Höfer, Leipzig

Prof. Dr. Stephan Harbarth, LL.M., Karlsruhe

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, Berlin

Dr. Caspar David Hermanns, Osnabrück  
(Schriftleiter)

Prof. Dr. Dr. h.c. Wolfgang Kahl, M.A., Heidelberg

Prof. Dr. Andreas Korbmacher, Leipzig

Prof. Dr. Christoph Moench, Berlin

Prof. Dr. Hans-Werner Rengeling, Osnabrück

Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus Rennert, Leipzig

### AUS DEM INHALT

#### ABHANDLUNGEN

**Thomas Schomerus**

Das Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC) S. 1313

**Johannes Schlautmann**

Sicherung der Daseinsvorsorge im Energiebereich  
Planung, Errichtung und Betrieb von LNG- und  
Wasserstoff-Anlagen S. 1320

**Ulrich Arndt**

Servicestelle Dialogische Bürgerbeteiligung Baden-Württemberg  
Ein gewachsener Ansatz zwischen informellem Verwaltungshandeln  
und klassischem Verwaltungsorganisationsrecht S. 1327

**Richard Häußler**

Geheime Dokumente im Verwaltungsprozess – Aktuelle  
Rechtsprechung zu § 99 VwGO S. 1333

#### RECHTSPRECHUNG

**BVerwG**, Beschl. v. 24.07.2024 – 2 VR 5.23

Vorverwendung mit Führungsfunktion S. 1346

**BVerwG**, Beschl. v. 14.08.2024 – 6 VR 1.24

Vereinsrechtliches Verbot eines Medienunternehmens -  
COMPACT S. 1350

**OVG NRW**, Urt. v. 16.05.2024 – 11 A 1429/23

Satzungsautonomie für Sondernutzungen S. 1359

**Bay. VGH**, Beschl. v. 06.06.2024 – 22 A 23.40061

Erledigterklärung nach Erlöschen der Berechtigung zum  
Leistungsbetrieb eines Atomkraftwerks S. 1361

**VGH Baden-Württemberg**, Urt. v. 10.07.2024 – 8 S 1529/22

Überbaubare Grundstücksfläche S. 1364

**Bay. VGH**, Beschl. v. 23.07.2024 – 4 ZB 22.1293

Unterscheidung von Titel- und Herkommensrechten gewandelte  
Rechtsüberzeugung nach Eingemeindung S. 1370

**Nds. OVG**, Urt. v. 07.08.2024 – 1 KN 33/24

Einbeziehung von Außenbereichsgrundstücken in eine Satzung  
nach § 22 BauGB S. 1372

**Nds. OVG**, Beschl. v. 28.08.2024 – 4 ME 136/24

Vollsperrung einer Bundesautobahn zum Zwecke der  
Durchführung einer Versammlung (Abselaktion mit  
Transparenten von einer Autobahnbrücke) S. 1375



Heft 21  
1. November 2024  
Seiten 1313–1376  
139. Jahrgang  
Art.-Nr. 56412421  
PVSt 2423

21

Carl Heymanns Verlag

# Servicestelle Dialogische Bürgerbeteiligung Baden-Württemberg

**Ein gewachsener Ansatz zwischen informellem Verwaltungshandeln und klassischem Verwaltungsorganisationsrecht**

von Ulrich Arndt, Stuttgart\*

Seit 01.11.2023 arbeitet die Servicestelle Dialogische Bürgerbeteiligung (nachfolgend SDB).<sup>1</sup> Sie ist eine Anstalt des öffentlichen Rechts. Im Kern entspricht sie einer Idee, die auf dem 69. Deutschen Juristentag vorgestellt wurde. Das Konzept ist nachfolgend beschrieben. Der Aufsatz stellt dazu passend die Dialogische Bürgerbeteiligung vor.

## I. Die Vorteile der Servicestelle Dialogische Bürgerbeteiligung

Die Landesregierung hatte erkannt, dass es für Behörden in Baden-Württemberg anstrengend ist, Bürgerbeteiligung zu organisieren. Vor allem kleinere Kommunen haben zu wenig Personal dafür. Deshalb keimte seit 2017 die Idee, kleine Gemeinden und Behörden handfest zu unterstützen. Vorneweg ein kurzer Überblick über den konkreten Nutzen der SDB:

### 1. Rahmenvertrag

Die SDB sorgt für einen Rahmenvertrag mit Dienstleistern. Die europaweite Ausschreibung dafür übernahm die SDB. Das spart den Behörden vor Ort enorm viel Aufwand.

### 2. Qualitätssicherung

Die SDB sichert die Qualität der Verfahren. Das ist durch die Ausschreibung gesichert. So werden die Verfahren vergleichbar. Das ist gerade bei der Bürgerbeteiligung wichtig. Denn hier herrscht eine unübersehbare Methodenvielfalt vor.<sup>2</sup> Vergleichbarkeit führt zu Vorhersehbarkeit. Vorhersehbarkeit schafft Transparenz. Transparenz begründet Vertrauen.

\* Der Autor arbeitet als Leiter der Servicestelle Dialogische Bürgerbeteiligung des Landes Baden-Württemberg mit Sitz in Stuttgart. Sein besonderer Dank geht an die Geschäftsstelle des Deutschen Juristentages e.V. sowie an Herrn Prof. Dr. Brettschneider von der Universität Stuttgart-Hohenheim für die hilfreichen Ergänzungen und Literaturhinweise. Alle Internetfundstellen wurden zuletzt am 02.05.2024 abgerufen.

1 Anordnung des Staatsministeriums über die Errichtung einer nicht-rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts »Beratungseinheit Servicestelle Dialogische Bürgerbeteiligung Baden-Württemberg« v. 22.07.2022, GABl. 2022, 970; Internet-Auftritt: <https://tinyurl.com/5n8cnkhu>.

2 Ein kleiner Einblick von »Wegweiser Bürgergesellschaft«: <https://tinyurl.com/3ewzwhwj>.

### 3. Verantwortlichkeit

Die SDB übernimmt die Verantwortung für die Verfahren. Sie entlastet damit die Behördenleitungen oder Gremien. Denn Bürgerbeteiligung findet in streitigem Umfeld statt. Zwischen Bürgerbeteiligung und Sach-Entscheidung wird selten differenziert. Gerade in aufgeheizter Stimmung ist es wichtig, dass die Behördenleitungen nicht auch noch für die Bürgerbeteiligung geradestehen müssen. Die Entscheidung in der Sache fällt oft schwer genug.

### 4. Neue Freiräume

Die SDB schafft Freiräume für die Behörden. Sie dürfen Argumente vortragen. Sie können dank ihres Fachwissens gut erklären. Das ist wichtig. Oft fehlen öffentliche Fürsprecher. Das hängt damit zusammen, dass Behörden sich im Verwaltungsverfahren als neutral sehen. Das gilt nur für das Verwaltungsverfahren, nicht für das politische Umfeld. Selbstverständlich haben auch Behörden eine Agenda, die sie öffentlich vertreten dürfen. Neutralität im Verwaltungsverfahren – insbesondere bei der Öffentlichkeitsbeteiligung – verbietet keine sachliche Stellungnahme bei der Dialogischen Bürgerbeteiligung.<sup>3</sup> Innerhalb des informellen Verfahrens der Dialogischen Bürgerbeteiligung können die Behörden als »Partei« behandelt werden. Deshalb ist zwischen Öffentlichkeitsbeteiligung und Dialogischer Bürgerbeteiligung zu differenzieren.<sup>4</sup> Wenn eine Behörde von einem Projekt überzeugt ist, sollte sie das erklären und begründen. Die Dialogische Bürgerbeteiligung bietet dafür Raum. Es gelten die üblichen Vorgaben für die sachliche Art und Weise der Äußerung. Die Herausforderung liegt darin, dass Behörden sich überhaupt erklären. Über die reine Pressemitteilung hinaus fehlt oft die gebotene Projektkommunikation.

## II. Ein weiter Blick zurück

Um die Entwicklung zu verstehen, ist ein Blick zurück geboten.<sup>5</sup>

Im September 2012 diskutierte der 69. Deutsche Juristentag in München die Öffentlichkeitsbeteiligung. Das war eine unmittelbare Folge der Proteste gegen Stuttgart 21.<sup>6</sup> Der Gutachter für die Abteilung Öffentliches Recht, Herr Prof. Dr. Ziekow, regte eine eigene Anhörungsbehörde für die Bürgerbeteiligung an.<sup>7</sup> Er begründete das u. a. mit der Unabhängigkeit und dem hohen Vertrauen in eine staatliche Stelle.

Die Protokolle des 69. DJT spiegeln die damaligen Debatten. Demnach wurde die Idee einer Anhörungsbehörde abgelehnt.<sup>8</sup> Wir finden in den Protokollen Aussagen, die auch heute noch gegen die Bürgerbeteiligung vorgetragen werden: Verzögerungen,<sup>9</sup> falsche Hoffnungen,<sup>10</sup> Bürokratie/Doppelarbeit/Kosten.<sup>11</sup> Dabei bleiben die Gegenargumente streng innerhalb des Systems eines Verwaltungsverfahrens.<sup>12</sup> Aus dieser Logik heraus sind die Gegenargumente noch schlüssig. Zurecht wird darauf hingewiesen, dass die Projekt-kommunikation Sache der Vorhabenträger sei.<sup>13</sup> Aus heutiger Sicht fallen jedoch zwei Lücken auf: Es ist die Unterscheidung zwischen Verwaltungsverfahren und davorliegender Öffentlichkeitsbeteiligung einerseits. Und andererseits die Rolle der öffentlichen Hand als Vorhabenträger.

Zu diesem Zeitpunkt war die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung naturgemäß noch nicht kodifiziert. Aber wir wissen inzwischen, dass gem. § 25 Abs. 3 VwVfG die frühe Öffent-

lichkeitsbeteiligung *vor* Antragstellung liegt. Das lässt die abgelehnte Trennung zwischen Anhörungs- und Genehmigungsbehörde in einem ganz anderen Licht erscheinen. Die innere Logik innerhalb der Verwaltungsverfahren erfasst nicht die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Genehmigungsbehörde soll de lege lata nur auf den Vorhabenträger »hinwirken«. Die ablehnenden Argumente vom 69. DJT laufen somit ins Leere.

Daneben fehlt der scharfe Blick auf die öffentlichen Vorhabenträger.<sup>14</sup> Die Protokolle zeigen, dass beim 69. DJT die Differenzierung zwischen öffentlichen und privaten Vorhabenträgern durchaus umstritten war.<sup>15</sup> Dass die öffentliche Hand einer der wichtigsten Vorhabenträger ist, ging aber unter. Das ist deshalb so beachtlich, weil im vorbereitenden Gutachten von Prof. Dr. Ziekow der Rollenkonflikt herausgearbeitet wurde.<sup>16</sup>

Zahlreiche der umstrittensten Vorhaben werden von der öffentlichen Hand selbst geplant und gebaut. Erwähnt seien die Verkehrswege, der Hochwasserschutz, Kultur- und Bildungsgebäude, Flüchtlingsunterkünfte oder Pläne bzw. Bauwerke für erneuerbare Energien. Praktisch führte das dazu, dass in einer Mittelbehörde die Genehmigungsabteilung die Planungsabteilung darauf hinweisen sollte, bitte die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung einzuleiten.<sup>17</sup>

Im Ergebnis sahen sich die Behörden in Baden-Württemberg damit konfrontiert, eigene Kompetenzen für die Bürgerbeteiligung aufzubauen. Das betraf v.a. die Abteilungen, die »Vorhabenträger« sind. Das gelang bei den Regierungspräsidien über neue Stellen.<sup>18</sup> Es wurde dezentral organisiert. Die Mitarbei-

3 BVerfG, DVBl 2018, 1063 Rn. 39, 43: selbst bei Warnhinweisen im Lebensmittelrecht ist eine sachliche Information, auch bei Verdacht, zulässig.

4 Zur Differenzierung: U. Arndt, DVBl 2021, 705 (707).

5 Erinnert sei auch an den ehemaligen baden-württembergischen Ministerpräsidenten Lothar Späth. Er hatte schon in den 1980er-Jahren die Bedeutung der Bürgerbeteiligung erkannt. Als Folge der Reaktor-Katastrophe von Tschernobyl gründete er die Akademie für Technikfolgenabschätzung. Sie wurde in den 2000er-Jahren aufgegeben. Das war lange vor den Debatten um Stuttgart 21.

6 Tagungsbericht: C. Sicko JZ 2013, 398 (403 f.).

7 J. Ziekow, Neue Formen der Bürgerbeteiligung? Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie Gutachten D zum 69. Deutschen Juristentag, 2012, S. 131 (154).

8 Verhandlungen des 69. DJT, 2012, Bd. II/2, M 183: mit 11 Ja-, 36-Nein-Stimmen bei drei Enthaltungen.

9 Verhandlungen 69. DJT (Fn. 8), Bd. II/1, M 42.

10 Verhandlungen 69. DJT (Fn. 8), Bd. II/1, M 44 f. (»falsche Erwartungen und Frustrationen«).

11 Verhandlungen 69. DJT (Fn. 8), Bd. II/2, M 50 und Bd. II/2, M 123 und 142.

12 Verhandlungen 69. DJT (Fn. 8), Bd. II/1, M 41 f., 51.

13 Verhandlungen 69. DJT (Fn. 8), Bd. II/1, M 41, 43.

14 Der Gesetzentwurf des BMI für die Überführung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung von § 25 Abs. 3 VwVfG in einen neuen § 25a VwVfG arbeitet die Unterscheidung in private und öffentliche Vorhabenträger erfreulicherweise heraus (BR-Drucks. 208/24).

15 Verhandlungen des 69. DJT, 2012Bd. II/2, M 109, 123, 125, 161.

16 J. Ziekow (Fn. 8), S. 131: »Dass auch der Projektträger selbst nicht für die Durchführung des Beteiligungsverfahrens, auch nicht für die der frühzeitigen Bürgerbeteiligung, verantwortlich sein sollte, ergibt sich aus dem Gebot der Rollenklarheit nahezu zwangsläufig.«

17 Im Einzelnen U. Arndt, VBlBW 2015, 192 (194).

18 Das wurde gesondert evaluiert, siehe K. Masserl/I. Hamann/J. Ziekow, Evaluation der Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung des Landes Baden-Württemberg, 2015; zur Kostendebatte auf dem 69. DJT siehe Verhandlungen 69. DJT (Fn. 8), Bd. II/2, M 159 ff.

tenden tauschten sich in einer sogenannten Kerngruppe mit der Stabsstelle der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung intensiv aus. Hinzu kommen Aufwand und Kosten. Öffentliche Vorhabenträger budgetieren selten die Kosten der Öffentlichkeitsbeteiligung. Private Vorhabenträger sind hier wesentlich sensibler.<sup>19</sup>

Wie mit dem § 25 Abs. 3 LVwVfG umzugehen ist, regelt in Baden-Württemberg seit 2014 eine Verwaltungsvorschrift.<sup>20</sup> Die Evaluation dieser Verwaltungsvorschrift durch das Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung zeigte interessante Ergebnisse. Es empfahl 2020, die Behörden mehr zu unterstützen. Schon hier war von einer Servicestelle die Rede.<sup>21</sup>

Historisch betrachtet kam hinzu, dass nicht nur die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Infrastrukturplanung in den Fokus trat. Widerstände von Bürgerinnen und Bürgern erfassten zunehmend alle gesellschaftlichen Bereiche – nicht nur solche, die vom (L)VwVfG erfasst werden. Beispielhaft genannt seien Widerstände gegen Flüchtlingsunterbringungen, Kunstbauten (Sanierung des Opernhauses Stuttgart) oder gegen Gewerbegebiete.<sup>22</sup> Das Internet verändert zudem den öffentlichen Diskurs.<sup>23</sup> Die sogenannte False Balance verstärkt das Empfinden von Streit und Polarisation. Unter False Balance versteht man ein Medien-Phänomen.<sup>24</sup> Dabei werden zwei Positionen, ungeachtet ihrer Relevanz, gleichgewichtig gegenübergestellt. Darüber hinaus bekommen – getrieben durch das Internet – sehr laut vorgetragene Positionen eine besondere Wucht. Da die etablierten Medien ihrerseits sinkende Druck-Auflagen beklagen, greift dort gerne die Klick-Logik: Berichte, die online die meisten Klicks im Internet bekommen, verkaufen sich gut.<sup>25</sup> Das begünstigt die Zitate der lauten, zuspitzenden Stimmen. Diese Entwicklung ist nicht auf Baden-Württemberg beschränkt.<sup>26</sup> Weltweit ist dieses Phänomen zu beobachten. Und weltweit wirken sogenannte Mini-Publics als Gegenmittel.<sup>27</sup> In Deutschland und Österreich heißen diese Mini-Publics »Bürgerrat«. In Baden-Württemberg sprechen wir von »Bürgerforum«, um jedes Missverständnis mit gewählten Gemeinderätinnen und -räten zu vermeiden. Ferner ist der Ratsbegriff mit der sogenannten Räterepublik anderweitig konnotiert.<sup>28</sup> Bürgerforen funktionieren so gut, weil die Teilnehmenden dafür ausgelost werden. Das führt dazu, dass auch die stillen Stimmen aus der Mitte der Gesellschaft dabei sind. Stille Stimmen, die bei den klassischen Frontal-Formaten der Bürgerbeteiligung oft untergehen: Junge Frauen, Menschen mit Migrationshintergrund oder ohne Abitur, Familien. Das ist nicht repräsentativ. Es ist vielfältig. Vielfalt stärkt die Debatte. Gute Debatten mindern die Polarisierung.

Nur: Das muss organisiert werden.

### III. Gründung der SDB mit zwei Einheiten

Deshalb gründete die Landesregierung die Servicestelle. Streng genommen finden sich unter dem Dach der Servicestelle zwei Einheiten. Es gibt eine »zentrale Vergabestelle« (§ 120 Abs. 4 GWB). Sie hat die Rechtsform einer GmbH. Dominierend ist jedoch eine nicht-rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts. Sie hat die Aufgabe, die Behörden zu beraten. Das erfasst auch die Zusammenarbeit mit den privaten Moderationsbüros. Ferner obliegt es der Anstalt, die Bürgerbeteiligung zu konzeptionieren und zu gestalten.<sup>29</sup> Soweit es die Ressourcen zulassen, übernimmt diese Anstalt manche Arbeiten mit eigenem Personal.

So ist die Rechtsform der Anstalt mit Bedacht gewählt worden. Eine Anstalt dient nach dem klassischen Verständnis des Verwaltungsorganisationsrechtes dazu, die unmittelbare Staatsverwaltung zu entlasten.<sup>30</sup> Die Anstalt wurde »nicht-rechtsfähig«, um Zeit, Kosten und Aufwand zu sparen. Die Bürokratiekosten für Gesetzgebungsprozesse wären zu hoch gewesen.<sup>31</sup> Eine Anstalt wird aber erst rechtsfähig, wenn sie durch einen Rechtsakt gegründet wird.<sup>32</sup> Auch fiskalische Gründe spielten eine Rolle.

<sup>19</sup> Gesetzesbegründung, BT-Drucks. 17/9666, S. 15: »Die Durchführung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung liegt also im wohlverstandenen Interesse des Vorhabenträgers.« Ferner Verhandlungen 69. DJT (Fn. 8), Bd. II/2, M 159 ff.

<sup>20</sup> Zur Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung: G. Erler/U. Arndt, VBIW 2014, 81 f. G. Erler, Demokratie in stürmischen Zeiten, 2024, S. 103 zur »Erotik einer Verwaltungsvorschrift«.

<sup>21</sup> Der Abschlussbericht ist hier einsehbar: <https://tinyurl.com/jz5t32t>. Dort steht auf S. 11: »Für die Weiterentwicklung der ÖB im Gesamten und der einzelnen ÖB-Phasen im Speziellen sowie zur Anpassung des Planungsleitfadens auf der Basis der formulierten Empfehlungen ist der Ausbau des Servicecharakters zu empfehlen. Es sollte geprüft werden, wie dem immer wieder geäußerten Wunsch und Bedarf nach serviceorientierten Handreichungen und Angeboten nachgekommen werden kann. Unter Umständen könnte eine beratende Servicestelle, die anwender- und zielgruppenorientierte Informationen für Stakeholder sowie Bürgerinnen und Bürger bereithält sowie weitere Servicefunktionen übernimmt, diesen Bedarf decken.«

<sup>22</sup> Zur Geschichte der Bürgerbeteiligung speziell in Baden-Württemberg U. Arndt, in: Heußer/Pautsch/Rehmet/Kiepe (Hrsg.), Mehr direkte Demokratie wagen, 4. Aufl. 2024, 377 ff.

<sup>23</sup> LT-Drucks. 17/3786, S. 9, zu den Veränderungen im öffentlichen Diskurs. Abrufbar unter <https://tinyurl.com/yc7wu898>.

<sup>24</sup> Der Deutschlandfunk schildert die Herkunft des Begriffs aus der Wissenschaftskommunikation, siehe hier: <https://tinyurl.com/57276ea3>.

<sup>25</sup> Aktuelle empirische Erkenntnisse zum Zusammenhang von negativ konnotierter bzw. emotionaler Sprache und der gesteigerten Aufmerksamkeit, die dadurch erzeugt wird, finden sich z.B. bei C. Robertson et al, 2023, Negativity drives online news consumption, *Nature Human Behaviour* 2023, 812 (815).

<sup>26</sup> C. Landfried, Bürgerräte als Potential für die Handlungs- und Lernfähigkeit von Demokratien, VerfBlog, 2021/12/17, <https://tinyurl.com/kb7h8jj7>, DOI: 10.17176/20211217-172641-0 zur Rolle des öffentlichen Diskurses. Sie scheint die Bürgerräte aber eher als Element der »Rationalisierung« politischen Handelns der Mächtigen zu sehen. Inzwischen sehen wir die Notwendigkeit, auch Diskurse aus der Zivilgesellschaft zu rationalisieren.

<sup>27</sup> Generell dazu RIFS Potsdam: <https://tinyurl.com/5x69cwex>.

<sup>28</sup> B. Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz (Begr.), GG, Kommentar, Art. 20 (Stand: Januar 2022) Rn. 72 zur Rätedemokratie. Auch G. Erler (Fn. 20), S. 169 zu den Begrifflichkeiten.

<sup>29</sup> Verwaltungsvorschrift des Staatsministeriums über die Verwaltung und Organisation der nicht-rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts Beratungseinheit Servicestelle Dialogische Bürgerbeteiligung Baden-Württemberg, GABI. 2022, 971 ff. Im Kern macht die Servicestelle Bürgerbeteiligung genau das, was Ziekow beim 69. DJT vorgeschlagen und mündlich verteidigt begründet hat: Verhandlungen 69. DJT (Fn. 8), Bd. II/2, M 137.

<sup>30</sup> K. Schönenbroicher, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz (Hrsg.), VwVfG, Kommentar, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 55: »Entlastungseffekt der Staatsverwaltung«. S. Korte, in: Wolf/Bachoff/Stober/Kluth (Hrsg.), Verwaltungsrecht, Band II, 8. Aufl. 2023, § 86 Rn. 7 spricht von einer Apparatur zum wirksamen Einsatz von Fertigkeiten. Im Polit-Sprech findet man dafür auch den Begriff »Kompetenzzentrum«. M. Jestadt, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 3. Aufl. 2022, spricht in § 14 Rn. 27 f. die klassische Definition der Anstalt in Abgrenzung zur Stiftung und zur Körperschaft an, nämlich den besonderen Zweck und (kritisch in Abgrenzung zur Körperschaft) die Nutzer statt der Mitglieder.

<sup>31</sup> Kommunen können eine selbständige Anstalt des öffentlichen Rechts gem. § 102a GemO BW dagegen durch Satzung gründen.

<sup>32</sup> S. Korte (Fn. 30), § 86 Rn. 10 (auch Rn. 24 und 62 zu den Gründungsakten) lehnt ausdrücklich einen eigenen Rechtsakt für die Existenz einer Anstalt ab. Stattdessen reicht die Selbständigkeit reiche die organisationsrechtliche Verselbständigung, so die Haushaltsführung und die Organ- und Willensbildung auf Grund eigener Zuständigkeiten. H. Maurer/C. Waldhoff Allgemeines Verwaltungsrecht, 19. Aufl. 2017, § 23 Rn. 55 f. zur nicht-rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts als Teil eines anderen Verwaltungsträgers (hier: Staatsministerium).

Die künftige Umsatzsteuerpflicht der öffentlichen Hand war zu bedenken. Das hätte zum Beispiel bei Personalabordnungen weitere Kosten ausgelöst. So wurde diese Anstalt durch einen Organisationsakt des Staatsministeriums Baden-Württemberg gegründet.<sup>33</sup> Organisationsrechtlich entscheidend ist, dass die SDB eine Aufgabe anderer Träger erfüllt.<sup>34</sup> Das ist bei der SDB die in § 1 Abs. 4 DBG geregelte öffentliche Aufgabe. Dort heißt es: »Die dialogische Bürgerbeteiligung ist eine öffentliche Aufgabe, die freiwillig wahrgenommen werden kann«.

Eine Anstalt für die Bürgerbeteiligung kann angesichts staatlicher Haushaltswänge nicht genügend Personal vorhalten. Das muss am Markt besorgt werden. Der Markt an Dienstleistern für Bürgerbeteiligung ist gewachsen.<sup>35</sup> Ein Angebot ist also vorhanden.

Recherchen der Stabsstelle der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung zeigten, dass die Angebote der Dienstleister von sehr unterschiedlicher Qualität waren. Es gab hoch-individuelle Konzepte, die angeblich genau auf die ausschreibende Behörde zugeschnitten gewesen sein sollen. Behörden standen unter Zeitdruck, wenn sie einen Dienstleister für die Bürgerbeteiligung suchten. Der Protest der Bürgerschaft saß ihnen im Nacken. Ziel war daher, die Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg erstens zu vereinheitlichen und zweitens zu verschlanken. Vereinheitlichen ist wichtig, um das Vertrauen in die Verfahren zu erhöhen. Es hilft allen, wenn die Verfahren vergleichbar und imitierbar sind. Nur die Vergleichbarkeit sichert die Neutralität. Denn so wird jeder Anschein vermieden, es werde auf ein bestimmtes Ergebnis hin individuell beteiligt (»Nudging«). Verschlanken war wichtig, um Bürokratie zu verhindern. Dialogische Bürgerbeteiligung hilft schnell. Sie bereitet Entscheidungen vor. Sie steht nicht im Mittelpunkt. Sie ist nur eine Unterstützung, kein Selbstzweck. Folglich soll sie auch leicht umsetzbar sein. So schrieb die SDB – als Ver gabestelle – einen Rahmenvertrag europaweit aus.

#### **IV. Warum Dialogische Bürgerbeteiligung**

An dieser Stelle soll erläutert werden, warum die Servicestelle gerade *Dialogische Bürgerbeteiligung* organisieren soll. Wie bereits dargelegt, war die Öffentlichkeitsbeteiligung der Startpunkt. Öffentlichkeitsbeteiligung und Dialogische Bürgerbeteiligung sind ähnlich, aber nicht identisch.<sup>36</sup> Die Idee der Öffentlichkeitsbeteiligung knüpft an rechtliche Vorstellungen an. Sie dient der Anhörung Betroffener. Das erfüllt den Zweck von Rechtsschutz. Das Konzept der Betroffenen-Beteiligung weitete sich zwar. Es blieb aber immer in der übergeordneten Systematik, individuellen Rechtsschutz zu sichern. Öffentlichkeitsbeteiligung ist wichtig. Sie wird durch Dialogische Bürgerbeteiligung nicht ersetzt.

Welche Potenziale hier noch schlummern, zeigt der Blick nach Dänemark. Am Beispiel des Fehmarnbelt-Tunnels ist ein Vergleich von Dänemark und Deutschland gut möglich. Beide Rechtssysteme sind ungefähr gleich aufgebaut, was Planung von Verkehrswegen angeht. Die verschiedenen Planungskulturen jedoch führten zu massiven Unterschieden auf beiden Seiten der Ostsee. In Deutschland gab es rund 16.000 Einwendungen. In Dänemark gab es nur rund 50 Einwendungen. Untersuchungen belegen, dass dies auf eine ganz andere Kultur speziell bei der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung zurückgeht. In Dänemark gibt es eine echte Offenheit der Planer für Anregungen aus der Bürgerschaft.<sup>37</sup> Daran scheint es in

Deutschland noch zu fehlen. Umso erfreulicher ist, dass der renommierte Verein Deutscher Ingenieure (VDI) hier ansetzt. Er überarbeitete 2021 seine 2014 verabschiedete Richtlinie 7001.<sup>38</sup> Sie wendet sich u. a. an die technischen Berufe, die mit früher Öffentlichkeitsbeteiligung befasst sind. Der VDI überarbeitet auch die Richtlinie 7000.<sup>39</sup> Sie erfasst das Projektmanagement bei der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung.

Das betrifft alles die Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planungen. Daneben möchte jedes Gemeinwesen die Konflikte politisch bewältigen.<sup>40</sup> Wie dargelegt, ist das durch das Internet immer schwieriger geworden. Deshalb bieten sich Bürgerforen an. Sie zeigen, wo die stille Mehrheit der Bevölkerung steht. Das dient zuallererst der repräsentativen Demokratie – weniger den einzelnen Bürgerinnen und Bürgern. Bürgerforen korrigieren Debatten, die in die Sackgasse gefahren sind. Bürgerforen bringen oft das zu Tage, was man mit »öffentlicher Vernunft« umschreiben kann. Um das dafür nötige Losverfahren datenschutzrechtlich zu sichern, gibt es in Baden-Württemberg bereits seit 2021 ein eigenes Gesetz.<sup>41</sup>

Hier liegt dann auch der Schwerpunkt der Servicestelle. Sie soll dialogische Formate unterstützen. Das kann frühe Öffentlichkeitsbeteiligung eines öffentlichen Vorhabenträgers ergänzen. In der Regel geht es aber um die Konfliktbearbeitung in einem viel früheren Stadium, lange vor dem ersten Pinselstrich einer Planung. Exemplarisch erwähnt sei ein Bürgerforum, um die Entscheidung über ein neues Wohngebiet vorzubereiten. Solch ein Bürgerforum erfolgt vor dem Aufstellungsbeschluss der Gemeinde. Erst danach wäre an die klassische Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 3 BauGB) zu denken.

An dieser Stelle sei betont, dass Dialogische Bürgerbeteiligung verfassungsrechtlich zulässig ist.<sup>42</sup> Politisch motiviert wurde das hin und wieder in Frage gestellt.<sup>43</sup> Das freie Mandat der

33 Verwaltungsvorschrift des Staatsministeriums mit der Anordnung über die Errichtung einer nicht-rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts »Beratungseinheit Servicestelle Dialogische Bürgerbeteiligung Baden-Württemberg«, GABL 2022, 970.

34 S. Korte (Fn. 30), § 86 Rn. 11 und Rn. 42: Bei der SDB wird nicht die Aufgabe des Anstalsträgers Staatsministerium, sondern der Behörden und öffentlichen Unternehmen mit Sitz in Baden-Württemberg erfüllt. S. Korte (Fn. 30), § 86 Rn. 59 zu Gestaltungen der Aufsicht (bis hin zum Verzicht), die bei der SDB das Staatsministerium wahrnimmt. Zur Anstaltslast M. Burgi, in Ehlers/Pünder (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Aufl. 2022, § 8 Rn. 14.

35 Verhandlungen 69. DJT (Fn. 8), Bd. II/2, M 145 zur Rolle privater Dienstleister.

36 U. Arndt (Fn. 4), S. 707. G. Erler (Fn. 20), S. 106.

37 C. Chladek, DVBI 2022, 578 (582) zur Rolle der Öffentlichkeitsbeteiligung und der zu Grunde liegenden offenen Grundhaltung in Dänemark. K. Meyer-Schilf, Die zwei Seiten des Tunnels, TAZ v. 24.06.2017, <https://tinyurl.com/2bwjhwjp>; C. Madsen, Was Deutsche von Dänen lernen können – und umgekehrt, Hamburger Abendblatt v. 22.12.2022, <https://tinyurl.com/3rb953ra>.

38 VDI, Richtlinie 7001: Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bau- und Infrastrukturprojekten. Standards für die Leistungsphasen der Ingenieure (2021).

39 Siehe dazu die Website des VDI: <https://tinyurl.com/2b4a3z2k>. <https://tinyurl.com/2b4a3z2k>.

40 C. Lafont, Deliberative Demokratie nach der Digitalen Transformation, ApuZ 43–45 (2023), S. 11.

41 Gesetz über die dialogische Bürgerbeteiligung (DBG) v. 04.02.2021 (GBl. 2021, 118).

42 Eine sehr ausführliche Gegenüberstellung der Argumente findet sich bei C. Ernst/E. Friedmann, VerwArch 2024, 16 (23 ff.).

43 M. Friche, Bürgerrat der Ampel verstößt gegen das Grundgesetz, in FAZ – Einspruch v. 02.06.2023, abrufbar unter <https://tinyurl.com/5d5tmdu6>.

Abgeordneten sei gefährdet, so die sehr konstruierte Behauptung. Deshalb in aller Klarheit ein Zitat aus dem renommierteren Grundgesetzkommentar Dürig/Herzog/Scholz (Begr.):

»Kommissionen, so viele es ihrer auch geben mag, bedrohen die politische Entscheidungsfähigkeit des Bundestags auch dann nicht, wenn sie nicht der Zuführung unabhängigen Sachverständigen dienen sondern andere Absichten mit ihrer Einsetzung verfolgt werden, etwa die der publizistisch wirksamen Unterstützung schon beschlossener Vorhaben oder der Beeinflussung der öffentlichen Meinung und damit indirekt der Willensbildung in der Volksvertretung.«<sup>44</sup>

In Baden-Württemberg ist das keine Frage. § 1 Abs. 1 Satz 3 und 4 DBG regeln: »Das Ergebnis der dialogischen Bürgerbeteiligung wird in einem Bericht festgehalten. Dieser ist für die zuständigen Stellen nicht bindend.«

## V. Was sind die Mechanismen von Bürgerforen?

Bürgerforen sind inzwischen weit verbreitet. Die Teilnehmenden werden ausgelost. Das ist entscheidend. Dieser Paradigmenwechsel führt weg von der persönlichen Betroffenheit. Das DBG sichert das ab.<sup>45</sup> An dieser Stelle ist auf ein weit verbreitetes Missverständnis hinzuweisen. Im Zusammenhang mit der Zufallsauswahl fällt oft das Wort »repräsentativ«. Es ist zwischen zwei Repräsentativitäts-Begriffen zu differenzieren.<sup>46</sup> Es gibt das statistische und das politisch-rechtliche Verständnis. Die Bürgerforen sind weder statistisch repräsentativ noch politisch-rechtlich. Statistische Repräsentativität beginnt bei 1.000 Teilnehmenden.<sup>47</sup> In diesem Sinne ist selbst der große Deutsche Bundestag nicht repräsentativ. Dann gibt es das politisch-rechtliche Verständnis. Repräsentation hängt hier von einem Wahlakt ab.<sup>48</sup> Auch den gibt es bei der Zufallsauswahl gerade nicht. Deshalb sind die Angriffe auf die Zufallsauswahl, sie sei nicht repräsentativ, irreführend. Die Zufallsauswahl erhebt nie den Anspruch auf Repräsentativität. Sie verfolgt andere Ziele. Vor allem wird damit die Selbstselektion von Bürgerinformationsveranstaltungen durchbrochen. Dorthin kommen überwiegend ältere Herrschaften, meistens Männer, über 60 Jahren. Ferner erzeugt die Vielfalt der Teilnehmenden ein anregendes Klima für die Meinungsbildung. In Vorarlberg reichen dafür bereits zwölf Teilnehmende aus.<sup>49</sup>

Noch relevanter ist die empirisch festgestellte Wirkung eines Bürgerforums. Grob sind drei Aspekte zu erkennen:<sup>50</sup> Filtern, Sortieren, langfristige Sicht einnehmen.

Beim Filtern geht es darum, irrelevante oder gar manipulative Argumente auszusortieren. Beim Sortieren geht es um eine Gewichtung. Welche Argumente sind wichtiger als andere? Häufig haben wir mit Zielkonflikten zu tun. Beide Seiten mögen gute Argumente haben. Aber wie wird abgewogen? Langfristig zeigt sich der Vorteil der Bürgerforen gegenüber der Tagespolitik. Kurzfristige Geländegewinne spielen für Bürgerforen keine Rolle, für Parteien dagegen schon. Es ist daher immer wieder spannend, wie nüchtern ein Bürgerforum weit in die Zukunft schaut.

Die breite Öffentlichkeit hat das erkannt. Empirische Studien bestätigen das.<sup>51</sup> Interessant ist, dass bei diesen sehr umfangreichen, bundesweiten Umfragen auch Parteipräferenzen abgefragt werden. Über die Jahre zeigte sich, dass nur An-

hänger der Linken und der AfD mehrheitlich die Direkte Demokratie wünschen. Alle anderen votieren mit deutlichen Mehrheiten für das Konzept der um die Dialogische Bürgerbeteiligung ergänzten repräsentativen Demokratie. Es wurde in den Umfragen sehr sauber zwischen den verschiedenen Modellen differenziert.<sup>52</sup> Auffallend ist, wie klar das Modell »repräsentativ mit Dialog« im Sinne der Entscheidungsvorbereitung befürwortet wird. Alter, Geschlecht oder die staatlichen Ebenen spielen dabei kaum eine Rolle.<sup>53</sup>

## VI. Was konkret macht die SDB?<sup>54</sup>

### 1. Aufgaben

Die SDB berät Behörden und öffentlich beherrschte Unternehmen. Diese Abgrenzung ist wichtig. Damit ist klar, dass die Stufen Information und Konsultation erfasst sind. Nicht erfasst ist die weitere Stufe der Mitbestimmung.<sup>55</sup> Das betrifft Bürgerentscheide und die Volksgesetzgebung. Dafür gibt es gesetzlich definierte Zuständigkeiten (in Baden-Württemberg die §§ 2 Satz 2, 5 Abs. 1, 27 Abs. 1 Satz 1, 42 Abs. 1 Satz 1, VAbstG, § 21 Abs. 6 GemO i.V.m. § 41 KomWG).

Die Servicestelle unterstützt nicht nur bei der Vorbereitung der Dialogischen Bürgerbeteiligung. Sie hilft auch bei ihrer Durchführung. Das betrifft u. a. die Umfeldanalyse, die Wahl des geeigneten Beteiligungsformats oder die öffentliche Begleitkommunikation.

Oft ist es aber so, dass Dialogische Bürgerbeteiligung gar nicht angezeigt ist. Das ist zum Beispiel der Fall, wenn es schlicht keine Handlungsoptionen gibt. Umso wichtiger ist in diesen Fällen die Information (zu den Stufen s. o.). Genauer gesagt handelt es sich um die Projektkommunikation. Auch hier hilft die Servicestelle Bürgerbeteiligung. Sie erläutert, wie wichtig eine auf den Empfängerhorizont bezogene Kommunikation ist.<sup>56</sup> Behörden und öffentlich beherrschte Unternehmen pflegen gerne die eigenen Botschaften.

44 H. Klein/K. Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz (Fn. 28), Art. 38 (Stand: Januar 2021) Rn. 62; dazu auch U. Arndt (Fn. 24), S. 385.

45 Ausführlich zum DBG: V. Böhm/J. Kersten, DÖV 2023, 361 ff.; U. Arndt, (Fn. 5), S. 705; G. Erler (Fn. 20), S. 152.

46 Dazu auch C. Ernst/E. Friedmann (Fn. 42), S. 22, Fn. 44; G. Erler (Fn. 20), S. 170.

47 Zu der 1.000er-Grenze bereits die Gesetzesbegründung zum DBG, LT-Drucks. 16/9486 S. 11.

48 B. Grzeszick (Fn. 28), Art. 20 Rn. 68 ff.

49 § 3 der Richtlinie der Vorarlberger Landesregierung (Österreich) zur Einberufung und Durchführung von Bürgerräten; abrufbar unter <https://tinyurl.com/b8p53hnn>.

50 Nach C. Lafont, (Fn. 40), S. 16 ff.

51 A. Vetter/F. Brettschneider, Direkt-demokratisch oder doch repräsentativ: Welche Entscheidungsmodi präferieren Bürger\*innen?, der moderne staat 2023, 40–71. Open Access: <https://tinyurl.com/55zsfk3d>.

52 A. Vetter/F. Brettschneider (Fn. 51), S. 53, Abb. 2.

53 A. Vetter, F. Brettschneider (Fn. 51), S. 56; A. Vetter/F. Brettschneider, Demokratiezufriedenheit und Institutionenvertrauen in Baden-Württemberg, ZfP 2023 583–607 (594). Open Access: <https://tinyurl.com/msycmk99>.

54 Verwaltungsvorschrift des Staatsministeriums über die Verwaltung und Organisation der nicht-rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts Beratungseinheit Servicestelle Dialogische Bürgerbeteiligung Baden-Württemberg, GABl. 2022, 971 ff.

55 Häufig sind die Stufen der Bürgerbeteiligung in einer Pyramide dargestellt, die die Blöcke Information, Konsultation und Entschieden enthält. Es gibt aber unzählige Differenzierungen dieser Pyramide.

56 Dazu schon die Debatten beim 69. DJT, vgl. nur Verhandlungen 69. DJT (Fn. 8), Bd. II/2, M 138, 146.

Die darauf fokussierte Kommunikation greift zu kurz. Aus Bürgersicht geht es dagegen oft um ein »gefühltes Sonderopfer«.<sup>57</sup> Dieses Muster erleben wir in den vielen Beratungs-Fällen immer wieder. Dafür sind zunächst die Konfliktarten zu unterscheiden.<sup>58</sup> Wir nehmen im Wesentlichen folgende Typen wahr: Es gibt Zielkonflikte (Beispiel: Vermeidung von Flächenfraß vs. genügend Wohnraum). Daneben existieren Prognose- oder Wissenskonflikte (wie stark wird der Wind wehen am Standort eines neuen Windrads?). Besonders relevant sind Verteilungskonflikte. Ein vereinfachtes Beispiel sei die Errichtung eines Mobilfunkmastes. Vorhabenträger betonen, dass die Grenzwerte unterschritten seien. Eine Mikrowelle im eigenen Haushalt strahle mehr auf die Bewohner ab als der entfernte Funkmast. Aus Sicht der Betroffenen geht es aber nicht um die Höhe der Grenzwerte. Es geht um ein gefühltes Sonderopfer. Das rein abstrakte Risiko des Mobilfunkmastes müsste man schließlich für viele andere tragen. Andere Nutznießer würden dagegen keine Lasten tragen. Wir sehen das auch bei Lärmschutzfragen. Das Land Baden-Württemberg bemüht sich seit vielen Jahren, für die Bundeswehr ein neues Übungsgelände zu finden. Der Lärm der Fallschirmsprungübungen ist absehbar nicht erheblich im Rechtssinne. Beim bisherigen Standort wurde sogar ein neues Wohngebiet neben das Übungsgelände gebaut. Überall dort, wo nun der neue Standort debattiert wird, wird als Position der Lärm vorgetragen. Wir sehen aber, dass es auch hier um ein gefühltes Sonderopfer geht. Menschen im Landkreis des neuen Übungsgeländes solidarisieren sich mit den Angrenzern. Argument: Stadt-Land-Konflikt, die Region Stuttgart exportiere die Lasten aufs Land.<sup>59</sup> Oder die Geothermie. Hier ist die Sonderopfer-Debatte offenkundig. Sie zeigt sich an der Forderung nach einer Voll-Versicherung gegen Gebäudeschäden.<sup>60</sup> Das Argument, die Grenzwerte seien absehbar unterschritten, hilft nicht. Die betroffenen Angrenzer argumentieren mit dem Sonderopfer, das sie in dem abstrakten Risiko sehen. Das müssten sie für die ganze Region tragen. Die Sonderopfer-Rolle ist nicht nur bei Grenzwert-Debatten wahrnehmbar. Sie zeigt sich auch bei anderen Streitigkeiten. Beim Bürgerforum zur Dauer des allgemeinbildenden Gymnasiums ging es um den Vergleich mit anderen Bundesländern. Auch hier zeigte sich das gefühlte Sonderopfer. Argumentiert wurde, dass Kinder in Baden-Württemberg beim achtjährigen Gymnasium mehr Stress aushalten müssten als in anderen Bundesländern mit neunjähriger Gymnasialzeit.<sup>61</sup> Warum solle Baden-Württemberg an den eigenen Kindern sparen mit der kürzeren Gymnasialzeit? Ein weiteres Beispiel: Ein neues Wohngebiet. Hier sehen sich auch Einwohner betroffen, die ganz weit weg davon wohnen. Als Sonderopfer dient die Sorge, beim Hausarzt weniger freie Plätze zu bekommen – oder im Stadtzentrum mehr Stau ertragen zu müssen.

Solche Muster zu kennen hilft, die Projektkommunikation besser zu gestalten.<sup>62</sup> Auch das macht die SDB.

## 2. Öffentlichkeitsarbeit

Gerade die Begleitkommunikation ist in der Praxis von enormer Bedeutung. Hier sind zwei Beispiele relevant.

### a) Gängige Attacken

Zunächst geht es um die üblichen Attacken auf die Dialogische Bürgerbeteiligung. Verfahrensfragen sind Machtfragen. Interessierte Kreise greifen die Dialogische Bürgerbeteiligung an. Die Muster sind immer gleich und sehr vorhersehbar. Die

Angst ist groß, dass die Zufallsbürger »anders« denken. Das gilt umso mehr, als die Dialogische Bürgerbeteiligung die ganze Pluralität eines Streits abdeckt. Interessengruppen jedweder Art »betonen« – um es vorsichtig zu formulieren – dagegen oft ein einziges Thema. Das ist ihr gutes Recht. Wir bewegen uns in einem Spannungsverhältnis zwischen Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung. Dabei sind die Amtsträger zu schützen. Deshalb übernimmt die Servicestelle Bürgerbeteiligung die Verantwortung für die Verfahren der Dialogischen Bürgerbeteiligung. Behördenleitungen und Wahlorgane haben es schwer genug, später zu entscheiden und sich dafür zu rechtfertigen.

### b) Vorurteile

Daneben gibt es hartnäckige Vorurteile, die es auszuräumen gilt. Sehr beliebt ist die Behauptung, Dialogische Bürgerbeteiligung verzögere die Verwaltungsverfahren. Dieser Irrtum liegt schlicht an der Verwechslung von Dialogischer Bürgerbeteiligung und Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Öffentlichkeitsbeteiligung ist Teil förmlicher Verwaltungsverfahren (§§ 66, 73 LVwVFG).<sup>63</sup> Die Dialogische Bürgerbeteiligung dagegen läuft parallel zu oder – idealerweise – vor solchen Verfahren. Sie hat keinen Einfluss auf Fristen, auf Anträge oder auf behördliche Verfahrensbeschlüsse (§ 1 Abs. 2 DBG). Sie dient vielmehr den Entscheidungsträgern, die *politische* Stimmung besser zu erkunden. Die frühere Staatsrätin Gisela Erler sprach von einer »gesellschaftlichen Tiefenbohrung«. Dieses Bild passt gut. Dialogische Bürgerbeteiligung entscheidet nicht. Sie hat dienenden Charakter. In der Praxis beschleunigt die Dialogische Bürgerbeteiligung. Denn sie sortiert die Themen. Sie klärt, schichtet ab. Sie wirkt wie eine Projektsteuerung.

## VII. Fazit

Der öffentliche Diskurs ändert sich. Das Internet hat die Streitkultur geändert. Das strahlt ab auf die Verwaltungsverfahren. Gut organisierte Bürgerbeteiligung hilft dabei. Sie bereitet Abwägungsentscheidungen politisch gut vor. Sie deckt versteckte Bedürfnisse auf. Sie entlastet damit die Verwaltungsverfahren von Stellvertreter-Debatten. Sie verringert die Bürokratie. Und beschleunigt so die Entscheidungsfindung.

57 Grundlegend zu den Gerechtigkeitsperspektiven: N. Bandelow/B. Thies, Gerechtigkeitsempfindungen bei Großprojekten als Ursache von Konfliktescalationen? Vertrauen und Legitimität als moderierende Faktoren illustriert am Beispiel der Konflikte um die Erweiterung des Frankfurter Flughafens, in Politische Psychologie, 2014, Nr. 1, S. 24–37. Auf S. 26 heißt es: »Die distributive Gerechtigkeit zielt auf die relative Verteilung der Güter zueinander, die prozedurale Gerechtigkeit auf die Verteilungskriterien (Art und Weise) und die interktionale Gerechtigkeit auf den Prozess des kommunikativen Austausches der Verteilungsregeln und der Verteilung. Für das erlebte Vertrauen in eine Organisation ist vor allem die wahrgenommene Verteilungsgerechtigkeit zentral.«

58 Grundlegend C. Benighaus/H. Kastenholz/O. Renn, Kooperatives Konfliktmanagement für Mobilfunksendeanlagen, in: Feindt/Saretzki (Hrsg.), Umwelt- und Technikkonflikte, 2010, S. 277 ff. (280 ff.).

59 Mehr dazu: <https://tinyurl.com/49hh28xx>.

60 Landtagsdrucksache Baden-Württemberg 16/9511, Link: <https://tinyurl.com/4a5btvuk>.

61 Zum ausführlichen Gutachten des Bürgerforum G8/G9 (S. 19 zum Bundesländervergleich): <https://tinyurl.com/37tmfxcz>.

62 Bereits beim 69. DJT wurde betont, wie wichtig die Stärkung kommunikativer Kompetenzen i.R.d. Bürgerbeteiligung sei, Verhandlungen 69. DJT (Fn. 8), Bd. II/2, M 110 (exemplarisch).

63 Kritisch zum Nutzen gerade des Erörterungstermins: M. Zeccola/L. Augusten, DÖV 2022, 442 ff. P. Durinke/T. Elgeti, NVwZ 2024, 112 (118) sehr kritisch zur Online-Konsultation gem. § 27c VwVFG, die einen Erörterungstermin nicht gleichwertig ersetzen könne.