

Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht

In Zusammenarbeit mit der
Neuen Juristischen
Wochenschrift

herausgegeben von
Prof. Dr. Martin Burgi
Prof. Dr. Christian Calliess
Dr. Josef Christ
Dr. Frank Fellenberg
Prof. Dr. Andreas Heusch
Prof. Dr. Andrea Kießling
Prof. Dr. Christoph Külpmann
Prof. Dr. Thomas Mayen
Prof. Dr. Hubert Meyer
Prof. Dr. Janbernd Oebbecke
Prof. Dr. Sabine Schlacke
Dr. Heribert Schmitz
Prof. Dr. Friedrich Schoch
Dr. Thomas Schröer
Prof. Dr. Rudolf Streinz
Dr. Andrea Vetter

www.nvwz.de



C.H. BECK

7/2025

1. April 2025
44. Jahrgang S. 441–528

Aus dem Inhalt

- S. Schlacke/Ch. Plate/E.-M. Thierjung*
Beschleunigung des WEA-Ausbaus: Befund,
Umsetzung, role model – eine Zwischenbilanz 441
- F. Shirvani*
Klimaschutz als Abwägungsbelang in der
Bauleitplanung 447
- G. Kirchhoff*
Anwendbarkeit des allgemeinen Ordnungsrechts
bei Inobhutnahmen durch Jugendämter 451
- M. Hippeli*
Der reisekostenrechtliche Dienststättenbegriff 457
- A. Heusch/L. Kolbe*
Neue Rechtsprechung zum Kommunalrecht 462
- M. Lau/U. Hitschfeld*
Bürgerbeteiligung und Gemeinwohlinteresse
in Zeiten des Populismus 467
- EuGH*
Anwendung abfallrechtlicher Vorschriften
auf bei einem Schiffsbrand anfallende Abfälle
(Anm. A. Oexle/Th. Lammers) 485
- BVerfG*
Ermächtigung der Polizeibehörden in Nordrhein-
Westfalen zur längerfristigen Observation
(Anm. Th. Koch) 495
- BVerwG*
Gemeindeklage gegen Höchstspannungsfreileitung
(einzelner Maststandort und Auslösekriterien für ein
Erdkabel) (Anm. D. Römling) 506
- BVerwG*
Presserechtlicher Anspruch auf Auskunft zur Nutzung
einer Spionagesoftware (Anm. A. W. Hofmann) 516



den auch denjenigen der kreisangehörigen Gemeinden zu ermitteln und offenzulegen.⁹³ Die Beachtung der aus Art. 28 II GG folgenden Ermittlungs- und Offenlegungspflicht stellt – wie das BVerwG mit Beschlüssen vom 26.7.2024 unterstreicht – eine verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeitsvoraussetzung dar, deren Verletzung zur Unwirksamkeit der Satzungsnorm führt.⁹⁴ In welcher Art und Weise die Ermittlung und Offenlegung erfolgt, bedarf der gesetzlichen Ausformung.⁹⁵ Fehlt es hieran, steht den Kreisen die Befugnis zur Gestaltung der Verfahrensweise zu.⁹⁶ Für jede kreisangehörige Gemeinde muss jedoch – woran das BVerwG mit Beschlüssen vom 25.7.2024 und 26.7.2024 erinnert – zumindest ein bezifferter Bedarfsansatz vorliegen und dokumentiert werden.⁹⁷

Maßgeblicher Zeitpunkt für die Bewertung der Rechtmäßigkeit der Kreisumlage ist – wie das BVerwG mit Beschlüssen vom 22.7.2024 und 25.7.2024 klarstellt – der Zeitpunkt des Erlasses der Haushaltssatzung.⁹⁸ Dies gelte auch für eine Satzung, die nach Ablauf des betreffenden Haushaltsjahres rückwirkend zur Behebung von Fehlern der ursprünglichen Haushaltssatzung erlassen werde.⁹⁹ Bei der Festlegung des Umlagesatzes habe der Kreis die im Zeitpunkt der jeweiligen Beschlussfassung zur Verfügung stehenden aktuellen, für die Wahrung der verfassungsrechtlichen Vorgaben erheblichen Informationen zu berücksichtigen.¹⁰⁰ Bei einer rückwirkenden Festsetzung schließe dies eine Berücksichtigung der zwei-

schzeitlich angefallenen, bei Erlass dieser Satzung verfügbaren Daten mit ein.¹⁰¹ Ferner zeigt das BVerwG mit Beschluss vom 25.7.2024 auf, dass einer dauerhaften strukturellen Unterschreitung der finanziellen Mindestausstattung der Gemeinde durch zusätzliche Finanzmittel oder durch Stundung bzw. Befreiung von der Umlageerhebung begegnet werden könne.¹⁰²

- 93 BVerwG 27.9.2021 – 8 C 29.20, BeckRS 2021, 44051 Rn. 15 mwN; hierzu auch Heusch/Kolbe NVwZ 2023, 1628 (1633).
 94 BVerwG 26.7.2024 – 8 BN 2.23, BeckRS 2024, 22859 Rn. 4; 26.7.2024 – 8 B 69.23, BeckRS 2024, 22841 Rn. 4.
 95 BVerwG 26.7.2024 – 8 BN 2.23, BeckRS 2024, 22859 Rn. 6; 26.7.2024 – 8 B 69.23, BeckRS 2024, 22841 Rn. 6.
 96 BVerwG 27.9.2021 – 8 C 29.20, BeckRS 2021, 44051 Rn. 15; hierzu auch Heusch/Kolbe NVwZ 2023, 1628 (1633).
 97 BVerwG 25.7.2024 – 8 B 9.23, BeckRS 2024, 23792 Rn. 10; 26.7.2024 – 8 BN 2.23, BeckRS 2024, 22859 Rn. 5, 7; 26.7.2024 – 8 B 69.23, BeckRS 2024, 22841 Rn. 5, 7.
 98 BVerwG 22.7.2024 – 8 B 70.23, BeckRS 2024, 21700 Rn. 5; 25.7.2024 – 8 B 9.23, BeckRS 2024, 23792 Rn. 7.
 99 BVerwG 22.7.2024 – 8 B 70.23, BeckRS 2024, 21700 Rn. 5.
 100 BVerwG 22.7.2024 – 8 B 70.23, BeckRS 2024, 21700 Rn. 5; 25.7.2024 – 8 B 9.23, BeckRS 2024, 23792 Rn. 7; zur Aktualisierungspflicht auch Heusch/Kolbe NVwZ 2024, 473 (478 f.); Heusch/Kolbe NVwZ 2024, 1556.
 101 BVerwG 22.7.2024 – 8 B 70.23, BeckRS 2024, 21700 Rn. 5 unter Verweis auf die Ergebnisoffenheit der Abwägung; 25.7.2024 – 8 B 9.23, BeckRS 2024, 23792 Rn. 7.
 102 BVerwG 25.7.2024 – 8 B 9.23, BeckRS 2024, 23792 Rn. 5.

Kurze Beiträge

Rechtsanwalt Dr. Marcus Lau und Dipl.-Ing. Uwe Hitschfeld*

Bürgerbeteiligung und Gemeinwohlinteresse in Zeiten des Populismus

I. Einleitung

Es herrscht Krieg in Europa, der durch den Menschen zumindest mitverursachte Klimawandel und massive Biodiversitätsverlust werfen ihre Schatten voraus, die Wirtschaft gerät (scheinbar) ins Wanken und ein Gefühl der Unsicherheit macht sich breit. In dieser Situation genießen populistische Kräfte mit einfachen Antworten auf die Herausforderungen unserer Zeit starken Zulauf. Davon sind nicht nur politische Entscheidungen betroffen, sondern auch Planungs- und Genehmigungsverfahren. Um weiterhin ausgewogene und rationale, evidenzbasierte Lösungen zu entwickeln und umzusetzen, wird der Ruf nach mehr Bürgerbeteiligung lauter. Der vorliegende Beitrag geht der Frage nach, ob darin tatsächlich der Ausweg liegt und welche Mittel sich ansonsten noch anbieten.

II. Der Rahmen

Nicht nur in Zeiten, in denen der politische Diskurs sehr von Wahlkämpfen geprägt ist, haben nicht unerhebliche Teile der Bevölkerung Zweifel an der demokratischen Grundordnung, wie sie heute in unserem Land erlebt wird. Dies betrifft insbesondere die Möglichkeiten, Einfluss zu nehmen, mit den eigenen Interessen „gehört und wahrgenommen zu werden“, nicht selten in Kombination mit der Empfindung eines Kontrollverlusts über elementare Dinge des eigenen

Lebens. Dies wird allgemein als eine Ursache für das Erstarken populistischer Kräfte betrachtet.

Dabei besteht das Dilemma, dass mit Blick insbesondere auf die Notwendigkeit des globalen Klimaschutzes die Grundrechte als intertemporale Freiheitssicherung zunehmend eine Beschränkung der Ausübung der Freiheitsrechte heute lebender Generationen im Interesse zukünftiger Generationen gebieten.¹ Damit sind viele Menschen bis in die Details ihrer Lebenswirklichkeit betroffen. Zugleich fällt diese – verfassungsrechtlich gebotene – Beschränkung eigener Freiheiten in eine Zeit wachsender sozialer Ungleichheit und zunehmend ungezügelter Gier.² Dies wiederum befördert das Gefühl, „zu kurz zu kommen“. Verbunden mit den Erfahrungen tiefgreifender Grundrechtseinschränkungen während der Zeit der Corona-Pandemie regt sich Widerstand gegen das „politische Establishment“. Die wohl in dem menschlichen Bestreben, Negatives möglichst auszublenden oder hierfür einfache Erklärungen zu finden, wurzelnde Zunahme von Verschwörungstheorien und Leugnung des maßgeblich

* Der Autor Lau ist Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht bei Rechtsanwälte Füßer & Kollegen, Leipzig; der Autor Hitschfeld ist geschäftsführender Gesellschafter von Hitschfeld Büro für strategische Beratung, Leipzig.

1 BVerfGE 157, 30 Rn. 182 ff. = NVwZ 2021, 951.

2 Zepf DÖV 2020, 877 (880).

menschlich verursachten Klimawandels leisten ebenfalls ihren Beitrag.

Eine gängige Antwort auf diese Entwicklung ist der Ruf nach mehr Bürgerbeteiligung mit dem Ziel, die Bürger³ immer mehr in politische Prozesse einzubinden, ihnen so Erfolgserlebnisse im praktischen politischen Tun zu verschaffen und – nicht zuletzt – die Akzeptanz für das politische System, die Verfahren und ihre Ergebnisse, die jeweiligen Projekte und die Projektträger zu verbessern.⁴

In den letzten Jahren hat es auf den unterschiedlichen politischen Handlungsebenen große Anstrengungen gegeben, das Angebot zur Mitwirkung der Bürger an den Meinungsbildungs- und Entscheidungsfindungsprozessen („Bürgerbeteiligung“ oder „Partizipation“) zu erweitern.

Versteht man „Partizipation“ als „(...) alle individuellen und kollektiven Handlungen, die darauf ausgerichtet sind, Entscheidungen des politischen Systems direkt oder indirekt zu beeinflussen, und die dafür vorgesehen sind und angeboten werden“,⁵ so umfasst sie nicht nur die Beteiligungsmöglichkeiten der repräsentativen und direkten Demokratie, sondern auch die Vielzahl der formal vorgeschriebenen und freiwilligen Beteiligungsformate in Verwaltungsverfahren.

Dieser weite Partizipationsbegriff weist zwar keine Rückanbindung an das Demokratieprinzip auf, da die Öffentlichkeitsbeteiligung insbesondere in Verwaltungsverfahren die jeweilige Entscheidung lediglich beeinflussen kann, sie jedoch keine eigenen Entscheidungsbefugnisse in Form von Ausübung öffentlicher Gewalt umfasst.⁶ Auch wenn teilweise vertreten wird, dass jedenfalls die Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung in Verwaltungsverfahren als Elemente der Demokratie auf exekutiver Ebene anzusehen seien,⁷ handelt es sich hierbei letztlich um die Inanspruchnahme von Grundrechten, insbesondere der für einen offenen demokratischen Meinungsbildungsprozess konstitutiven Kommunikationsrechte.⁸ Eine funktionierende, lebendige Demokratie ist jedoch darauf angewiesen, dass gesellschaftliches Leben, Meinungs- und Interessenvielfalt ebenso wie der Diskurs in möglichst vielen Lebensbereichen konkret erlebbar sind. Dabei kommt gerade auch der Genehmigung von Vorhaben mit typischerweise weitreichenden Umweltauswirkungen und Betroffenheiten eine große Bedeutung zu. Demnach trägt die Ermöglichung von Partizipation zur Stärkung demokratischer Infrastruktur bei⁹ und stellt auf diese Weise eine wichtige Säule einer funktionierenden Demokratie dar.

Auch bei vorsichtiger Schätzung kommt man auf eine erstaunlich hohe Zahl an Beteiligungsmöglichkeiten ganz unterschiedlicher „Reichweite“, die in unserem System heute den Bürgern offen stehen. Es gibt also keinen Mangel an Möglichkeiten für Bürgerbeteiligung. Vielmehr liegt die Vermutung nahe, dass ein Mangel an Interesse, Information, Ressourcen, insbesondere methodischem Know-how und Zeit, eine stärkere Nutzung der vorhandenen Möglichkeiten limitiert.

III. Das Wesen der Partizipation und die Folgen für ihre Anwendung

Partizipation oder „Bürgerbeteiligung“ im oben beschriebenen Sinn ist eine gesellschaftliche Norm, ein Wert „an sich“. Es liegt im Wesen unserer Gesellschaft, dass sich Bürger möglichst aktiv in die Meinungsbildungs- und Entscheidungsfindungsprozesse einbringen. Diese Möglichkeiten zu entwickeln und die Bürger zu befähigen, von diesen Mög-

lichkeiten auch Gebrauch zu machen, ist Ausdruck der Weiterentwicklung unserer Demokratie bzw. demokratischer Infrastruktur.

Gleichzeitig ist Partizipation immer interessengesteuert. Ob Politik, Verwaltung, Projektträger, Bürger – alle verfolgen mit der Organisation und Teilnahme an Formaten der Bürgerbeteiligung eigene, legitime Interessen. Die Möglichkeiten, diese Interessen beim Design eines Beteiligungsprozesses durchzusetzen, sind zwischen den handelnden Akteuren naturgemäß ungleich verteilt. Damit ist Partizipation immer steuerbar. Die Stellschrauben dafür sind zahlreich und reichen von Mitteln der Kommunikation über den geografischen Zuschnitt des Projektgebiets bis zur Festlegung von Zeiträumen, Daten und Fristen.

IV. Bürgerbeteiligung und Populismus

Es ist oft beschrieben worden, wie populistische Kräfte die Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung nutzen, um ihre Interessen durchzusetzen und das System durch Blockade zu diskreditieren. Nichts nützt dem Populismus mehr als eine Volksabstimmung, insbesondere wenn die Populisten die Frage auch noch selbst formulieren.¹⁰ Somit muss man die Frage stellen, ob man mit dem Ausbau der Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung nicht den politischen Kräften zugearbeitet hat, deren politische Ziele man mit dem Ausbau der Bürgerbeteiligung eigentlich bekämpfen wollte.

V. Partikularinteressen und Gemeinwohl

Die Stärkung der Bürgerbeteiligung führt zunächst zu einer Stärkung von (durchaus legitimen) Partikularinteressen im Diskurs und bei der Entscheidungsfindung. Dies wäre unproblematisch, wenn im Gegenzug die Interessen der Gesellschaft, also das „Gemeinwohl“, ebenfalls gestärkt würden. Das ist aber durch den einseitigen Ausbau der Bürgerbeteiligung nicht – mehr – der Fall.

Die „geborenen“ Vertreter des Gemeinwohls, also die öffentliche Verwaltung als „Hüterin der Verfahren“ und die Politik, insbesondere auf den unteren politischen Handlungsebenen, sind immer weniger in der Lage oder gewillt, die Rolle als Vertreter des Gemeinwohls zu übernehmen.

Dies liegt daran, dass Politiker sich als Interessenvertreter ihrer Wähler (im Wahlkreis) verstehen und in dieser Rolle durch politische Wettbewerber, insbesondere populistische Kräfte, immer stärker unter Druck geraten. Ihre Rolle als Vertreter des Gemeinwohls, als Vertreter der Region, des Landes oder des Bundes droht dabei immer mehr in den Hintergrund zu geraten.

Ähnliches gilt für die öffentliche Verwaltung, die nicht frei von eigenen Interessen und politischer Einflussnahme ist. Davon legt die vielfach konstatierte Diskrepanz zwischen Norm und Verwaltungswirklichkeit gerade im Bereich des

3 Der besseren Lesbarkeit halber wird im Folgenden ausschließlich das generische Maskulinum verwendet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichermaßen für alle Geschlechter (m/w/d).

4 Mau, Ungleich vereint, 2024, passim.

5 Lorenz/Hoffmann/Hitschfeld, Partizipation für alle und alles?, 2020, S. 6.

6 Schink/Reidt/Mitschang/Dippel, 2. Aufl. 2023, UVPG § 18 Rn. 3.

7 Franzius NuR 2009, 384 (386); Schlacke NuR 2004, 629 (633).

8 Huber/Voßkuhle/Sommermann, 8. Aufl. 2024, Bd. 2, GG Art. 20 Rn. 77.

9 Huber/Voßkuhle/Sommermann, 8. Aufl. 2024, Bd. 2, GG Art. 20 Rn. 77.

10 Steinbeis, Die verwundbare Demokratie, 2024.

Umweltrechts beredt Zeugnis ab.¹¹ Hinzu kommt die Ressourcenknappheit des öffentlichen Dienstes.

Auffällig ist gerade auch die örtliche Ebene. Hier ist der Nutzungsdruck besonders hoch¹² und werden überörtliche Gemeinwohlbelange nicht selten hinter die Belange der örtlichen Gemeinschaft zurückgestellt.¹³

VI. Die Lösung: Noch mehr Bürgerbeteiligung?

Aus unseren Erfahrungen aus den letzten Jahren sollte der Fokus nicht länger auf dem Ausbau der Partizipation liegen. Vielmehr sollte der Qualifizierung der repräsentativen Demokratie und der öffentlichen Verwaltung größere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

1. Qualifizierung der Akteure – Grenze: Demokratieprinzip

Die von Mau¹⁴ angeregten „Bürgerräte“ sollten nicht Ersatz für Gremien der repräsentativen Demokratie sein. Vielmehr könnten sie als Parallelinstrument die Entscheidungen der gewählten Gremien „spiegeln“ und so zur Qualifizierung der Entscheidungstragenden beitragen, ohne deren Verantwortung und Legitimität zu berühren. Die insbesondere aus Baden-Württemberg bekannte Praxis der „Bürgerforen“ kommt dieser Idee nahe.¹⁵

Darüber hinaus sind die (verfassungs-)rechtlichen Vorgaben zu beachten, die an demokratische Entscheidungsprozesse gestellt sind. Dem Demokratieprinzip, wie es Art. 20 I GG zugrunde liegt, widerspräche es, wenn die Entscheidungstragenden überwiegend dem Kreis einer bestimmten Interessengruppe angehörten bzw. typischerweise in einen Konflikt mit eigenen Interessen geraten.¹⁶ Dies wäre etwa der Fall, wenn über Vorhaben im übergeordneten öffentlichen Interesse mit überörtlicher Relevanz die hiervon unmittelbar lokal Betroffenen entscheiden. Demokratie ist vielmehr die Herrschaftsform der Freien und Gleichen; dies ist zugleich der änderungsfeste Kern des in Art. 20 I GG verankerten Demokratieprinzips.¹⁷

2. Schwerpunkt örtliche Gemeinschaft

Soweit unsere Rechtsordnung bereits Elemente direkter Demokratie kennt, bezieht sich dies im Schwerpunkt auf Gelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, mithin auf die kommunale Ebene. Doch auch hier tritt nicht selten das Phänomen auf, dass die zu treffenden Entscheidungen übergeordnete Allgemeinwohlintereessen betreffen.

Ein gutes Beispiel dafür ist der Ausbau der erneuerbaren Energien, der zweifelsohne im übergeordneten – sogar globalen – Interesse liegt, wie dies nicht zuletzt § 2 S. 1 EEG auch ausdrücklich normiert. Umgesetzt werden müssen die Ausbauziele jedoch vor Ort, indem konkrete Flächen für den Bau von Windenergieanlagen oder Photovoltaik-Freiflächenanlagen zur Verfügung gestellt werden. Dabei besteht das Problem, dass diese Vorhaben – jedenfalls in ihrer Gesamtheit – allen Menschen nützen, die mit ihnen verbundenen Nachteile sich aber vor Ort auswirken.¹⁸ Wird nun auf lokaler Ebene über die Zulässigkeit jener Vorhaben entschieden, liegt die Entscheidung in den Händen der unmittelbar Betroffenen. Das übergeordnete Allgemeinwohlinteresse ist mit Blick auf die menschliche Natur, im Zweifel kurzfristigen, eigens spürbaren Belangen den Vorzug zu geben, tendenziell unterrepräsentiert. Gleiches gilt hinsichtlich größerer Industrieanlagen in Umsetzung entsprechender landesplanerischer Zielfestlegungen oder beispielsweise des EU-Chip-Gesetzes (VO (EU) 2023/1781) oder der Netto-Null-Tech-

nologien-Verordnung (VO (EU) 2024/1735) in saturierten Gemeinden, wo mehrheitlich keinerlei Interesse an Veränderung und Weiterentwicklung besteht.

Dies führt auf das Dilemma, dass Entscheidungen mit übergeordnetem und überörtlichem Allgemeinwohlbezug aus Gründen des Demokratieprinzips auf vorgelagerter Ebene getroffen werden müssen. Auf lokaler Ebene passt dies jedoch hervorragend in das Narrativ populistischer Kräfte, dass über die Köpfe der Leute hinwegentschieden werde. Dem ist zunächst dadurch zu begegnen, dass bei Entscheidungen auf vorgelagerter Ebene die unmittelbar Betroffenen gehört werden müssen, hier also eine Öffentlichkeitsbeteiligung stattfindet. Dies entspricht auch der aktuellen Regelungslage (s. etwa für die Pläne der Raumordnung § 9 ROG).

3. Bürgerbeteiligung

Das in dem bekannten „Beteiligungsparadoxon“ beschriebene Phänomen, dass das Interesse an einem Projekt im umgekehrten Verhältnis zu den Einflussmöglichkeiten auf dieses Projekt steht, zeigt, dass es für natürliche Personen kaum möglich ist, alle sie möglicherweise betreffenden Planungen und Projektideen so frühzeitig zu identifizieren, dass sie einen möglichst großen Einfluss auf diese Planungen und Projekte ausüben könnten. Vielmehr wird dies – bewusst oder unbewusst – als Aufgabe an Politik, öffentliche Verwaltung oder auch Medien „delegiert“. Die Gefahr der daraus entstehenden Interessenkonflikte liegt auf der Hand.

Darüber hinaus führt die Beteiligung als solche – eine rechtmäßige Entscheidungsfindung vorausgesetzt – nicht zu einer höheren Gewichtung der Betroffenenbelange. Setzen sich die übergeordneten Belange in der Abwägung durch, müssen die Belange der unmittelbar Betroffenen zurückstehen. Dies wird von populistischen Kräften nicht selten gerade bei intensiver Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit als Machtlosigkeit der „normalen Leute“ gegenüber etablierten politischen Agenden ausgelegt. Dem lässt sich strukturell wenig entgegensetzen. Solche Argumente verfangen aber weniger, wenn der letztlich getroffenen Entscheidung ein ordnungsgemäßes Verfahren zugrunde liegt, die Grundsätze der Entscheidungsfindung den Betroffenen bekannt sind, die Unterlagen für die Öffentlichkeitsbeteiligung gut aufbereitet waren, insbesondere eine allgemeinverständliche Zusammenfassung der wesentlichen Gesichtspunkte enthielten und ausreichend Zeit bestand, um die Unterlagen einzusehen und sich zu äußern. Es gilt mithin, Beschleunigung und eine potenziell höhere Akzeptanz bei den zu treffenden Verfahrensentscheidungen gegeneinander abzuwägen.

Zu diskutieren ist auch eine „Belohnung“, wenn Minderheiten durch ihre Zustimmung zu einem Projekt oder Duldung eines Vorhabens, das ihnen schadet, aber dem Gemeinwohl

11 Koch NVwZ 2007, 369 (370); Alleweldt DÖV 2006, 621 (623); zum Ganzen auch Ekhardt, Steuerungsdefizite im Umweltrecht, 2001, passim.

12 Wolf NuR 2001, 481.

13 S. etwa am Bsp. der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung von Bosse, Die Wirksamkeit der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung in der verbindlichen Bauleitplanung, 2004, passim.

14 Mau, Ungleich vereint, 2024.

15 Peters/Krause, Bürgerräte in aller Munde, 2024.

16 S. hierzu am Bsp. der Mitbestimmung im öffentlichen Dienst BVerfGE 93, 37 (70) = NVwZ 1996, 574.

17 BVerfGE 144, 22 (208) = NJW 2017, 611.

18 Hierzu und zu Lösungsansätzen für dieses Problem Köck ZUR 2017, 684; Schmidt-Eichstaedt LKV 2018, 1.

dient, der Gesellschaft „einen Dienst erweisen“. Diese Abkehr von der bloßen „Entschädigung“ (monetärer Ersatz des nachgewiesenen Verlusts) hin zu einer „Anerkennung“ bedeutet auch kommunikativ gegenüber den Betroffenen eine andere Qualität des Miteinanders.¹⁹

Beim Ausbau der Windenergienutzung an Land ist durch die verbrieft (finanzielle) Beteiligung der Kommunen am Ertrag der Anlagen dieser Weg eingeschlagen und durch freiwillige Maßnahmen verschiedener Projektträger erfolgreich ausgebaut worden.

4. Verfassungsrechtliche Flankierung

Im Übrigen ist politische und verfahrensjuristische Grundlagenarbeit in Kombination mit strategischer Kommunikation notwendig.

Der Entscheidungsfindungsprozess muss transparent sein und die maßgeblichen Gründe für die getroffene Entscheidung müssen allgemeinverständlich erläutert werden. Voraussetzung ist, dass die handelnden Akteure sich über ihre eigene Haltung zu den aufgeworfenen Fragen im Klaren sind und dies auch in geeigneter Weise kommunizieren. Darüber hinaus sollte transparent gemacht werden, welchem Zweck die jeweilige Beteiligung dient (bloße Information, Konsultation oder echte Mitgestaltung/Mitentscheidung). Letzteres ist besonders wichtig bei Beteiligungsformen, die gesetzlich nicht im Einzelnen geregelt sind, zB bei den Formen der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung.

Dies gilt nicht nur für Entscheidungen im politischen Raum, sondern auch für Entscheidungen im Ergebnis rechtlich gesteuerter Prozesse, insbesondere der raumbezogenen Planung. Es sollte größeres Augenmerk auf die influenzierende Komponente staatlicher Planungen gelegt werden.²⁰ Dies verlangt wiederum verständliche und in ihrem Umfang beherrschbare Begründungen. Gegebenenfalls sollten hier auch Begründungen nachgeholt werden, die im Rahmen vorgelagerter politischer Entscheidungen versäumt worden sind, zB warum zum Ausbau der erneuerbaren Energien keine tragfähigen Alternativen gesehen werden.

Das effektivere Mittel ist freilich die Stärkung eines demokratischen Bewusstseins mit den Mitteln der Demokratiebildung sowie der Bildung im Allgemeinen einschließlich der Befähigung zur Selbstreflexion. Politische Entscheidungsfindung ebenso wie Planung und Vorhabenzulassung

sind eingebettet in die gesamtgesellschaftlichen Verhältnisse. Sie vermögen nur insoweit die mit ihnen beabsichtigte Steuerung vollends zu entfalten, wie sie von der überwiegenden Zahl der Bürger aufgrund des ihnen zugrunde liegenden Entscheidungsprozesses und aufgrund der hinter ihnen stehenden sachlichen Erwägungen akzeptiert werden. Voraussetzung für das Funktionieren der demokratischen rechtsstaatlichen Instrumente ist mithin eine solide Immunität gegenüber Fake News, Verschwörungstheorien und Egozentrik sowie umgekehrt die Stärkung des Gemeinsinns einschließlich der Fähigkeit, übergeordneten Allgemeinwohlbelangen die eigenen Interessen unterzuordnen. Ohne diese Voraussetzungen bewirkt ein Mehr an Partizipation nicht die Stärkung der Demokratie, sondern im Gegenteil die Schwächung demokratischer Entscheidungsprozesse und dient vor allem den populistischen Kräften.

Richtig ist natürlich, dass die instrumentelle Komponente nicht gänzlich ausgeblendet werden sollte. Allerdings kann es aus den dargelegten Gründen nicht darum gehen, nur mehr von dem zu etablieren, was es an Partizipationsmöglichkeiten bereits gibt. Der Fokus sollte vielmehr darauf liegen, Mittel zu entwickeln, mit denen stärker auch die „stille Mitte“ zu Gehör kommt. Hierfür bieten sich vor allem Instrumente der qualitativen und quantitativen Meinungsforschung an.

VII. Fazit

Die Antwort auf die Herausforderungen unserer Zeit ist daher nicht in mehr Partizipation und vor allem nicht in mehr direkter Demokratie zu sehen. Viele Fragen unserer Zeit sind bereits viel zu komplex, um sie mit den Mitteln der direkten Demokratie bewältigen zu können.²¹ Stattdessen sollten die vorhandenen Instrumente evaluiert und qualifiziert werden. Der politischen und verfahrensjuristischen Grundlagenarbeit in Kombination mit strategischer Kommunikation sollte größeres Gewicht beigemessen werden. Die handelnden Personen in Politik und Verwaltung sollten für diese Problematik sensibilisiert und entsprechend befähigt werden. ■

19 Vormeier/Hitschfeld, FAZ v. 30.3.2017, S. 6.

20 Zu den Steuerungsmöglichkeiten hoheitlicher Planungen Wolff/Bachof/Stober VerwR I, 10. Aufl. 1994, § 56 Rn. 2 u. 11.

21 Vgl. Huber/Voßkuhle/Sommermann, 8. Aufl. 2024, Bd. 2, GG Art. 20 Rn. 76 mwN.

Rechtsanwalt Dr. Lennart Laude und Marie Müller-Elmau *

Rundfunkgestaltung im föderalen Bundesstaat

Optionen und Grenzen landesrechtlicher Alleingänge beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk

I. Einleitung

Etablierte Medien, speziell der öffentlich-rechtliche Rundfunk, sind in vielen Staaten zur Zielscheibe autoritär-populistischer Parteien¹ geworden. Im Juli 2024 ist der öffentlich-rechtliche Sender der Slowakei per Gesetz aufgelöst worden.² In Ungarn steuerte Viktor Orbán die Übernahme von Rundfunksendern durch private Unternehmer und beeinflusste den Medienmarkt gezielt mit staatlichen Aufträgen und Kampagnen.³ Die AfD-Fraktion im Thüringer Landtag reichte 2022 einen Antrag ein, in dem sie die Regierung dazu aufforderte, Staatsverträge zu kündigen und den Rundfunkbeitrag abzuschaffen.⁴

* Der Autor Laude ist Rechtsanwalt bei Noerr in der Praxisgruppe Digital Business. Die Autorin Müller-Elmau ist LL.M.-Studentin an der New York University (NYU). Beide waren bis zu dessen Abschluss zugleich Mitarbeitende des Thüringen-Projekts des Verfassungsblogs, h <https://verfassungsblog.de/thuringen-projekt>.

1 Autoritär-populistische Parteien missbrauchen ihre demokratischen Rechte, um im Namen des „Volkes“ Institutionen ohne offenen Verfassungsbruch auszuhöhlen und die eigene politische Macht zu zementieren. Vgl. dazu etwa Scheppele The University of Chicago Law Review 2018, 545; Blokker I.CON 2019, 535.

2 Zu alledem Holtz-Bacha ComSoc 2024, 159.

3 Scheppele Journal of Democracy 2022, 45 (47); Polyák Osteuropa-Recht 2019, 51 (58).

4 LT-Drs. Thüringen 7/6697.