



Universitätsverlag Potsdam

## Artikel erschienen in:

*Hartmut Bauer, Marek Szewzyk, Bożena Popowska, Wolfgang Abromeit (Hrsg.)*

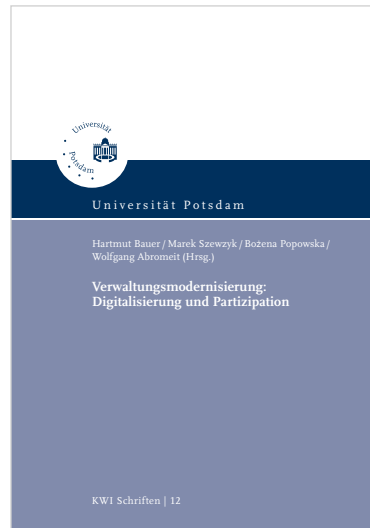
### **Verwaltungsmodernisierung: Digitalisierung und Partizipation**

#### **KWI Schriften ; 12**

2020 – 152 S.

ISBN 978-3-86956-486-9

DOI <https://doi.org/10.25932/publishup-45910>



#### Empfohlene Zitation:

Sławomir Pawłowski: Partizipation in der Raumplanung – Entwicklungsperspektiven eines diskursiven Rechtssetzungsmodells, In: Hartmut Bauer, Marek Szewzyk, Bożena Popowska, Wolfgang Abromeit (Hrsg.): Verwaltungsmodernisierung: Digitalisierung und Partizipation (KWI Schriften; 12), Potsdam, Universitätsverlag Potsdam, 2020, S. 89–101.  
DOI <https://doi.org/10.25932/publishup-48534>

Soweit nicht anders gekennzeichnet ist dieses Werk unter einem Creative Commons Lizenzvertrag lizenziert: Namensnennung 4.0. Dies gilt nicht für zitierte Inhalte anderer Autoren:  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

# Partizipation in der Raumplanung – Entwicklungsperspektiven eines diskursiven Rechtssetzungsmodells

Stawomir Pawłowski

## I. Einführung

Gesellschaftliche Mitwirkungsmöglichkeiten nehmen viele Gestalten an. Eine der Bedeutsamsten stellt die Partizipation in der Raumplanung dar, die die Teilnahme der lokalen Gesellschaften an unterschiedlichen Verfahrensschritten der Gestaltung von Planungsakten umfasst. In der letzten Dekade wurde sie in gewissem Maße einer Reform unterzogen, was sich in einer intensiven Entwicklung ihrer Formen, sowohl in Hinsicht auf die Rechtslehre als auch auf ihre praktische Anwendung, widerspiegelte. Wichtig ist dabei anzumerken, dass sich auch das Verständnis der bisher geltenden Vorschriften gewandelt hat. Die Veränderungen resultieren also nicht ausschließlich aus den in diesem Rahmen erlassenen Novellen *lex generalis*, wie dem Gesetz vom 27.03.2003 über die Raumplanung und -bewirtschaftung (weiter als u. p. z. p.),<sup>1</sup> sondern sind eher mit ihrer Auslegung und dem neuen *lex specialis*, Gesetz vom 15.10.2015 über die Revitalisierung (weiter als u. r.),<sup>2</sup> verbunden. Dies betrifft insbesondere die zahlreichen neuen Formen von nicht obligatorischen Konsultationen.

Trotz des schillernden Bedeutungsreichtums des Begriffs „Partizipation“<sup>3</sup> wird zu Zwecken des vorliegenden Beitrags angenommen, dass mit Partizipation eine Möglichkeit gemeint ist, an der Ausführung der öffentlichen Aufgaben hinsichtlich der Raumplanung

---

1 D. i. GBl. von 2018, Pos. 1945 mit Änderungen.

2 D. i. GBl. von 2018, Pos. 1398 mit Änderungen.

3 Magdalena Małecka-Lyszczek, Partycypacja w ramach public governance, in: Bogdan Dolnicki (Hrsg.), Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym, 2014, S. 44; auch Iwona Niżnik-Dobosz, Partycypacja jako pojęcia i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego, in: Bogdan Dolnicki (Hrsg.), S. 21–28.

und -bewirtschaftung mitzuwirken sowie dafür Verantwortung zu tragen. Diese Auffassung entspricht der allgemeinen Betrachtungsweise der Partizipation auf Grundlage des deutschen Rechts, wo sie als eine Teilnahme des Individuums, das von einer bestimmten Entscheidung auf eine spezifische Art und Weise betroffen wurde,<sup>4</sup> betrachtet wird. Dieses Verständnis steht in direktem Zusammenhang mit dem Begriff „stakeholder“.<sup>5</sup> Zweifelsohne ist die Partizipation als eine Chance aufzufassen, da sie ein diskursives Modell der Rechtssetzung in Betracht zieht, das auf einem lokalen Niveau die größten Erfolgsmöglichkeiten besitzt, durchgesetzt zu werden. Gerade hier können die Forderungen eines postmodernen Projekts der Rechtsreform verwirklicht werden, die bereits den Autoren der Charta von Athen aus dem Jahr 1933 wichtig waren und, das einen Dialog, Autonomie, anständige Verfahren und andere Werte miteinbezieht. Eine theoretische Grundlage der Idee von gesellschaftlicher Partizipation an den Planungsverfahren stellt das Kommunikationskonzept des Rechts von *J. Habermas* dar,<sup>6</sup> das in dem Ansatz einer deliberativen Demokratie enthalten ist.<sup>7</sup> Eine auf diese Art und Weise verstandene Partizipation fügt sich in die *public-governance*-Idee ein, die jedem Menschen die Möglichkeit bietet, sich auf die eigenen Interessen, Gruppeninteressen, ihre Verwirklichung und Vitalität in der Gesellschaft zu konzentrieren.<sup>8</sup> In der Idee wird der durch *New Public Management (NPM)* herausgebildete Begriff des Kunden durch den Begriff *Stakeholder* ersetzt, was in Art. 2 Abs. 2 u. r. direkt zum Ausdruck gebracht wurde.

Zweifellos gehört die Bürgerpartizipation heutzutage zu den Standardmaßnahmen öffentlicher Beteiligung. Diskussionswürdig ist jedoch ihre Tiefe oder Umsetzung. Als ein obligatorischer Verfahrensschritt im Planungsverfahren stellt sie eine Chance auf Mitwirkung dar, d. h. eine im Rahmen der Möglichkeiten der konsensualen Raumschaffung und daraus folgend, eine Akzeptanz der auf diese Art und Weise mitgestalteten Rechtsnormen. Bereits die Konzeption der räumlichen Entwicklung des Landes 2030 (KPZK), in der die Partizipation als ein

4 *Eberhart Schmidt-Abmann*, Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego, 2011, S. 132.

5 *Hubert Izdebski*, Od administracji publicznej do public governance, „Zarządzanie Publiczne”, 2007, Nr. 1 S. 16–17.

6 *Angel R. Oquendo*, Deliberative Democracy In Habermas and Nino, *Oxford Journal of Legal Studies* 2002, Vol. 22, Nr. 2, S. 190.

7 *Michael Gunder*, Passionate planning for the others' desire: an agonistic response to the dark side of planning, *Progress in Planning* 60, 2003, S. 235–319 (272).

8 Siehe *Joanna Wenger-Kowalska*, Idea governance a współczesne kierunki rozwoju prawa, „Państwo i Prawo” 2016, Heft 5, S. 5.

Garant der Rechtsstaatlichkeit und Transparenz bei Raumbewirtschaftung sowie der Planungsverfahren und folglich der Stärkung des gesellschaftlichen Kapitals sowie der Schaffung einer Zivilgesellschaft dargestellt wird, hat eine solche Verfahrensweise zwingend vorgesehen.<sup>9</sup>

## II. Arten der Beteiligungsformen gemäß dem geltenden Gesetz über die Raumplanung und -bewirtschaftung

Die Problematik der Partizipation in Bezug auf die Raumplanung wurde bereits in großem Maße in der Rechtslehre erforscht.<sup>10</sup> Aus diesem Grund werden an dieser Stelle vor allem die in diesem Zusammenhang stehenden schlüssigen Rechtsvorschriften dargestellt. Gleichzeitig ist darauf aufmerksam zu machen, dass die Vertretung der Interessen der Individuen in der Raumplanung tatsächlich erst nach der Transformation, also nach dem Erlass des Gesetzes vom 07.07.1994 über die Raumbewirtschaftung, zustande gekommen ist und nach der geltenden Regelung (u. z. p.)<sup>11</sup> kontiniert wird. Das Gesetz über die Raumplanung und -bewirtschaftung unterscheidet zwischen zwei Formen der Partizipation, auch gesellschaftliche Konsultation genannt, genauer zwischen einer obligatorischen und einer fakultativen Partizipation. Beide werden nur lakonisch im Gesetzestext angesprochen. Zu Ersterer gehören drei Handlungsarten: Anträge, eine öffentliche Diskussion sowie Anmerkungen. Die Auslassung einer der Verfahrensabschnitte hat zur Folge, dass der ganze Planungsakt wegen einer schwerwiegenden Verletzung des Verfahrens, nach dem dieser errichtet werden soll (Art. 28 Abs. 1 u. p. z. p.), als nichtig anzusehen ist.<sup>12</sup> Die Anträge werden anfänglich gestellt und sollen den Betroffenen eine Möglichkeit geben, ihr Anliegen und ihre Forderungen geltend zu machen (Art. 11 Pkt. 1 und 3 sowie Art. 17 Pkt. 1 und 4 u. p. z. p.). Ihnen geht ein obligatorisches und bedeutsames Element der Partizipation voraus, das gleichzeitig auch ihre Voraussetzung ist, nämlich die öffentliche Bekanntma-

9 Beschluss Nr. 239 des Ministerrates vom 13.12.2011 über die Annahme der Konzeption der räumlichen Entwicklung des Landes 2030 (M. P. 2012, Pos. 252).

10 *Zbigniew Leońsk/Marek Szewczyk/Maciej Kruś*, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, 2019; Sławomir Pawłowski, *Konsultacje obligatoryjne i fakultatywne w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym a zakres uspołecznienia procesów planowania przestrzennego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015 Heft 1, S. 203–217; sowie zahlreiche Kommentare zu u. p. z. p. z. B. Hrsg. *Zbigniew Niewiadomski* oder siehe *Tomasz Bąkowski*.

11 GBl. von 1999, Pos. 139 mit Änderungen.

12 So u. a. HVWG Urt. v. 06.08.2008, I FSK 1335/11, LEX Nr. 1151843.

chung einer Information über die Fassung des Absichtsbeschlusses, in dem zur Antragsstellung eingeladen wird. Das nächsthöhere Organ hat die Anträge zu prüfen, ist jedoch nicht verpflichtet, diesen stattzugeben. Der zweiten Art der Konsultationen – einer öffentlichen Diskussion – geht die Auflage des Entwurfs des gegebenen Aktes zur öffentlichen Einsicht (Art. 11 Pkt. 7, Art. 17 Pkt. 9 u. p. z. p.) voran. Aus der Veröffentlichung des Entwurfs folgt, dass die Möglichkeit für jedermann bestehen muss, sich mit dem Entwurf ohne jegliche Beschränkungen vertraut zu machen. Im Ergebnis folgen daraus komplexere Möglichkeiten den öffentlichen Diskurs zu beeinflussen – eine davon sind sogenannte Anmerkungen. Die öffentliche Diskussion als solche wurde, ähnlich wie die Anträge, im Vergleich zu den Anmerkungen eher andeutungsweise geregelt (Art. 18 u. p. z. p.). Nicht nur wird die Form, in der die Diskussion durchzuführen ist, nicht explizit geregelt, ebenso wenig ist die Pflicht, ihren Verlauf zu protokollieren, im Gesetz verankert. Durch die Bezeichnung als „öffentlich“ wird jedoch unterstrichen, dass den Betroffenen die Möglichkeit geschaffen werden sollte, Stellung zu beziehen.

Die dritte Art der obligatorischen Beratungen stellen die Anmerkungen dar (Art. 11 Pkt. 8, Art. 12 Abs. 1, Art. 17 Pkt. 11 und 12, Art. 18–20 u. p. z. p.). In der Rechtslehre wird unbestritten angenommen, dass ihr Wesen die Infragestellung der in dem Planentwurf angenommenen Festlegungen ist. *A contrario* gibt es in dem u. p. z. p. kein Instrument, dass zur Zustimmung der angenommenen Lösungen dient. Die Anmerkungen zu dem Aktentwurf des Ortsplans können von jeder Person (natürlichen und juristischen Personen, Organisationseinheiten ohne eigene Rechtspersönlichkeit) ohne Einschränkungen und unabhängig von dem Rechtsinteresse geltend gemacht werden.<sup>13</sup> Sie stellen eine Form der Popularklage (*actio popularis*) dar oder können Einzelinteressen repräsentieren, das wiederum über die in Art. 101 des Gesetzes vom 08.03.1990 über die Gemeindefürsorgeverwaltung (u. s. g.) bestimmten Grundsätze geschützt werden kann.<sup>14</sup> Eine solche Art und Weise der Beeinflussung der Selbstverwaltungsorgane sieht D.R. Kijowski in der sog. bürgerlichen Klage an das Verwaltungsgericht, die gleichzeitig eine Form der gesellschaftlichen Partizipation ist.<sup>15</sup> Diese Klage stellt gleichzeitig einen Ausdruck der gesellschaftlichen Kontrolle dar. Seit dem 04.03.2019 ist es möglich, diese auch elektronisch einzureichen.

13 Leorński/Szewczyk/Kruś (Fn. 10), S. 321.

14 D. i. GBl. von 2019, Pos. 506 mit Änderungen.

15 Dariusz R. Kijowski, Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne, „Samorząd Terytorialny”, 2010, Nr. 1–2, S. 19.

Zu den fakultativen Formen der Partizipation zählen: zusätzliche öffentliche Debatten, Stellung eines Antrags zur Erstellung eines Plans oder seiner Änderung (Art. 32 Abs. 1 *in fine* u. p. z. p.), Bekanntmachung aller Dokumente, eingeschlossen die Entscheidungen über die gestellten Anträge sowie die Anmerkungen und Prognosen der finanziellen Folgen der Vorhaben. Darüber hinaus ist eine Gemeinde im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung beispielsweise dazu berechtigt, offene Versammlungen mit den Gemeindegewohnern zu veranstalten sowie Befragungen, schriftliche Konsultationen, Online-Umfragen und andere Formen von bürgerlichen Workshops (Planungs- und Fokusgruppen, *deliberative polling*) oder das in den USA entwickelte *charette*-Modell durchzuführen.

Trotz der Tatsache, dass die Anträge und Anmerkungen grundsätzlich keinen bindenden Charakter haben, was in Art. 7 u. p. z. p. direkt zum Ausdruck gebracht wurde, steigt ihre Bedeutung spürbar. Als Beweis dafür gilt die 2015 mit dem Revitalisierungsgesetz zu Art. 1 Abs. 3 u. p. z. p. eingeführte Voraussetzung, dass das Organ bei Festlegung der Flächenausweisung sowie bei der Bestimmung der potentiellen Art ihrer Bewirtschaftung und Nutzung, das öffentliche und private Interesse, das gerade u. a. durch die gestellten Anträge und Anmerkungen zum Ausdruck gebracht wird, in Betracht zu ziehen hat. Es wurde darüber hinaus das Gebot der Öffentlichkeit und Transparenz der Planungsverfahren explizit formuliert (Art. 1 Abs. 2 Pkt. 12 u. p. z. p.). Einerseits knüpfen diese Änderungen an einen der Hauptgrundsätze der Rechtsprechung des EGMR an, andererseits stärken sie die Rolle von „weichen Instrumenten“ der Einwirkung auf den Inhalt der Pläne. Bemerkenswert ist jedoch die Änderung der neusten Gesetzgebung. In dem Revitalisierungsgesetz von 2015 wurde nämlich ein ganzer Teil der gesellschaftlichen Partizipation gewidmet und darin ihr Wesen, Verlauf und ihre Arten geregelt sowie ein spezielles Organ, das Revitalisierungskomitee (Art. 5-7 u. r.), einberufen wird.

### III. Schwächen der bisherigen normativen Auffassung der Partizipation in der polnischen Raumplanung

Wie es scheint, wurde in der Literatur bereits eine Großzahl der bestehenden Mängel an dem Partizipationsverfahren festgestellt und diagnostiziert. Mehrmals wurde die Meinung vertreten, dass das heutige Modell einer gesellschaftlichen Beteiligung an dem Verfahren der Raumplanung unzureichend sei. Ein häufiger Kritikpunkt ist die fehlende Bindungswirkung der Stimme der öffentlichen Meinung. In diesem Zusammenhang ist es hilfreich, zunächst die Hintergründe der heutigen Akzentsetzung darzustellen. Die Lösungen aus u.p.z. von 1994 haben nämlich den bindenden Charakter der gesellschaftlichen Konsultationen berücksichtigt. Er wurde dadurch zum Ausdruck gebracht, dass dem Individuum im letzten Stadium des Planungsverfahrens Einspruchsmöglichkeiten und Klagen zustanden. Bereits auf den ersten Einblick wird der unabdingbare Charakter dieser Beteiligungsform deutlich. Infolge der Eröffnung des Rechtswegs für die Öffentlichkeit war der Planungsprozess langwierig und es war sogar möglich, die Verabschiedung konkreter Pläne komplett zu vereiteln. Gerade aus diesem Grund sieht die geltende Regelung einen nicht bindenden Charakter der gestellten Anträge und Forderungen vor. Heutzutage wird der Schwerpunkt auf die Effektivität beim Erlass von Maßnahmen, auf Kosten des Schutzes der Interessen des Individuums, während ihrer Umsetzung gelegt. In einer Vereinfachung und Verkürzung des Verfahrens durch Beschränkung der mit der Bürgerbeteiligung an dem Planungsverfahren verbundenen Handlungen, sieht *J. Goździewicz-Biechońska* jedoch die kurzsichtige Annahme, dass die Planerstellung bereits auch ihre Realisierung gewährleistet.<sup>16</sup> Darin spiegelt sich der fortdauernde Konflikt um das angemessene Verhältnis der abstrakten Werte Partizipation und Effizienz wieder.

Zweitens steht die öffentliche Debatte selbst in der Kritik. Es wird vor allem kritisiert, dass es keine Definition dieser Partizipationsform gibt, was in der Praxis wiederum die Gefahr birgt, dass diese rein instrumentalisch behandelt wird (Informationspflicht statt eines tatsächlichen Diskurses). Des Weiteren müssen die während der Diskussion eingebrachten Stellungnahmen wegen ihres mündlichen Charakters nicht zwingend berücksichtigt werden, selbst wenn diese Diskussion formell ordnungsgemäß durchgeführt wird. Die Ergebnisse einer

<sup>16</sup> *Justyna Goździewicz-Biechońska*, Partycypacja społeczna w tworzeniu prawa na przykładzie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, „Samorząd Terytorialny”, 2008, Nr. 7–8, S. 42.

solchen Diskussion haben also nur einen beschränkten Einfluss auf die Planungsentscheidungen. Es ist also nicht anzunehmen, dass ihr Ergebnis in einer Planungsentscheidung berücksichtigt wird, umso weniger, wenn diese in der Abschlussphase eines mühseligen Prozesses durchgeführt wird. Daher vermittelt die öffentliche Diskussion in diesem Verfahrensstadium nur den Anschein gesellschaftlicher Partizipation. Praxeologische Gründe sprechen dafür, dass die Organe den suggerierten Änderungen eher abgeneigt sind. Der derzeitige Mangel an präzisen Regeln bezüglich der Durchführung solcher Debatten kann tatsächlich zur Feststellung führen, dass sie die Selbstverwaltungsbehörden lediglich für eine Verzögerung halten.

Ein dritter Kritikpunkt ist das Fehlen einer Möglichkeit für die lokalen Gesellschaften in frühen Verfahrensphasen, also bei den Vorbereitungen der Annahmen, für die Studien und Pläne mitzuwirken.<sup>17</sup> Viertens wird darauf hingewiesen, dass es an Vorschriften mangelt, die die Veröffentlichung der Projekte regeln würden. Hier liegt das Initiativrecht auf Seiten der Gemeindevertretung, weil diese zu den „weichen“ Formen gehört. Infolgedessen ist es eher eine Ausnahme und keine Regel. Aus praktischer Hinsicht bedeutet dies fünftens für die Zugänglichmachung des Projekts und sogar für seinen Umfang eine Abhängigkeit von der Vertretungskörperschaft einer Gemeinde. Insbesondere wäre es zur besseren Vergleichbarkeit und zur Analyse der Entwicklungsrichtungen sinnvoll, wenn zu allen Projekten in verschiedenen Phasen des Verfahrens eine Beratungsmöglichkeit eröffnet wird. Sechstens werden Einwände erhoben, dass das Abschlussverfahren des örtlichen Plans nicht von einem einzelnen Antragssteller, nicht einmal einer Nichtregierungsorganisation, eingeleitet werden kann. In der Literatur wird diese gesetzliche Bestimmung als eine Stärkung von Investorenrechten angesehen, was sich auf Kosten derer auswirkt, die an dem Kreieren der städtebaulichen Raumentwicklung Interesse haben.<sup>18</sup> Zu den Befürwortern der Möglichkeit, dass das Verfahren zur Verabschiedung der örtlichen Pläne von jedermann initiiert werden kann, zählt *T. Bąkowski*.<sup>19</sup> Ähnlich negativ wird bewertet, dass die jeweiligen Antragssteller über die Art und Weise der Prüfung der

17 *Tomasz Kaczmarek/Michał Wójcicki*, *Uspolecznienie procesu planowania przestrzennego na przykładzie Poznania*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2015, Heft 1, S. 226.

18 *Magdalena Micińska*, *Partycypacja publiczna w procesie inwestycyjnym w świetle zasady demokracji uczestniczącej*, „Przegląd Legislacyjny”, 2005, Nr. 3–4, S. 68.

19 *Tomasz Bąkowski*, *Prawne procedury planowania przestrzennego w kontekście ochrony interesu publicznego oraz interesu indywidualnego* in: Igor Zachariasz (Hrsg.), *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, 2012, S. 59.



Anträge sowie deren Anmerkungen nicht informiert werden und dass diese derzeit oft in einem gemeinsamen Verfahren entschieden werden. Darüber hinaus wird der Entscheidungsträger nicht verpflichtet, seine Entscheidungen dahingehend zu begründen, ob die gemachte Anmerkung berücksichtigt worden ist oder nicht. Infolgedessen hat die heutige Regelung das Planungsverfahren einerseits beschleunigt, andererseits wurde der Individualrechtsschutz auf die Stufe der Verwaltungsgerichtbarkeit übertragen, wird also erst im Falle einer Klage vollumfänglich überprüft.

In der Rechtsprechung wurde zur Sicherung des Rechtsschutzes derjenigen, deren Interessen bei der Verabschiedung der Pläne verletzt werden können, die Meinung vertreten, dass es einer tatsächlichen und nicht nur einer fiktiven Möglichkeit bedarf, auf die Ergebnisse des verabschiedeten Plans Einfluss zu können.<sup>20</sup> Es wird sogar angeführt, dass die Unmöglichkeit, Änderungen des Planes anbringen zu können, darin resultiert, dass das durch Gesetz garantierte Verfahren zur Konfliktlösung zwischen den Interessen der Bürgerinnen und Bürger und dem Hoheitsträger seine Aufgabe nicht erfüllen könne.<sup>21</sup> Die Empfehlung, ein Vorkommen widersprüchlicher Interessen solle durch möglichst optimale Lösungen in den Grenzen des geltenden Rechts gelöst werden, ist zwar offensichtlich, jedoch wenig präzise formuliert. Es erweist sich als schwierig, die so eng definierte Pflicht zum obligatorischen Erlass der örtlichen Pläne positiv zu bewerten. Vor allem da in diesem Zusammenhang individuelle Bescheide über die Bebauungsvoraussetzungen erlassen werden, in denen die Partizipationsformen noch weniger von Bedeutung (Bescheide über die Lokalisierung einer Investition zum öffentlichen Zweck) beziehungsweise überhaupt nicht vorgesehen sind (Entscheidung über Bebauungspläne).<sup>22</sup> Dabei zeigt die Fachliteratur in ihrer Kritik auch viele Schattenseiten der direkten Partizipation an der Planung auf. Kritische Stimmen betonen deutlich die Instrumentalisierung und Unwirksamkeit der Partizipation.<sup>23</sup>

---

20 Gleich KPZK, S. 166, s. auch WWwG Warschau Urt. v 10.01.2017, IV SA/Wa 2430/16, LEX Nr. 2394756.

21 WWwG Wrocław Urt. v. 07.09.2006, II SA/Wr 604/05, LEX Nr. 297165.

22 Nur im Jahre 2012 wurden 142 700 Entscheidungen über die Bebauungsbedingungen erlassen – Przemysław Śleszyński, Analiza ogólnokrajowa, in: Aleksandra Deręgowska u.a. (Hrsg.), Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2012 roku, 2014, S. 33.

23 Goździewicz-Biechońska (Fn. 16), S. 39 f. und die dort angegebene Literatur.

## IV. Änderungsperspektiven

Sowohl in der Rechtslehre als auch in der Rechtsprechung wird schon seit langer Zeit für die Durchführung einer tatsächlichen und nicht nur fiktiven Partizipation plädiert. Ihrer Stärkung kann beispielsweise die von *J. Szlachetko* vorgeschlagene Initiierung einer öffentlichen Diskussion kurz nach der Fassung eines Absichtsbeschlusses, also des Beschlusses über die Aufstellung einer Studie oder des örtlichen Plans, dienen. Die gegenwärtige Verortung der öffentlichen Diskussion im letzten Schritt des Planungsverfahrens hat wenig Potential eine aktive Debatte auszulösen, in der über die vorgeschlagenen Lösungen diskutiert wird und deren Resultat eine Projektänderung nach sich ziehen könnte. Die Durchführung einer Debatte am Anfang des Verfahrens würde hingegen einerseits die Teilnahme der Interessierten anregen, andererseits würde sie einen tatsächlichen Diskurs über die vorgeschlagenen Änderungen ermöglichen.<sup>24</sup> Als Konsequenz könnten die Ergebnisse des Diskurses in den weiteren Verfahrensabschnitten der Projektumsetzung berücksichtigt werden. Darüber hinaus würde die vorgelagerte öffentliche Diskussion dem Zweck dienen, Transparenz zu schaffen, wenn ein Planungsakt erstellt oder geändert wird. Die rechtliche Grundlage für solche Handlungen ist übrigens in dem allgemeinen systembezogenen Gesetz, in Art. 5a Abs. 1 u. s. g. zu finden, dass die Möglichkeit der gesellschaftlichen Konsultationen in den für die Gemeinde wichtigen Angelegenheiten vorsieht. Eine Präzisierung des Begriffs der öffentlichen Diskussion wäre schon aus dem Grund förderlich, dass die Gemeindeorgane sich manchmal nur auf die diesbezügliche Informationspflicht beschränken.<sup>25</sup>

Zudem werden andere, fakultative Formen der gesellschaftlichen Partizipation in zu geringem Maße angewandt. Dazu gehören u. a.: Stadtplanungsworkshops mit Anwendung eines projizierenden 3-D-Modells des betroffenen Gebiets samt der ergänzenden Techniken wie z. B. *World Cafe*,<sup>26</sup> öffentliches Gehör, Podiumsgespräche, Bürgergerichte, Untersuchungsbegehungen oder die Einbeziehung von Beratungs- oder sogar Initiativteams. Dies lässt sich auch mit der Tatsache rechtfertigen, dass in Polen seit vielen Jahren immer dynamischer Initiativen entwickelt werden, die mit der Verbreitung von zielgerichteten Praktiken hinsichtlich der gesellschaftlichen Beratung

24 *Jakub Szlachetko*, *Partycypacja społeczna w lokalnej polityce przestrzennej*, S. 21, 220.

25 *Szlachetgo* (Fn. 24), S. 128.

26 Sog. Café-Atmosphäre.

und Partizipation verbunden sind.<sup>27</sup> Des Weiteren führen nicht nur die Nichtregierungsorganisationen, sondern auch die Vertreter der zentralen Verwaltung, Edukationskampagnen durch, um einen Raum für Dialog in der Raumplanung zu schaffen.<sup>28</sup> Im gleichen Zuge kann auf solche Orte in Polen hingewiesen werden, in denen die neuen Methoden mit Erfolg eingeführt worden sind. Dies zeigt also, dass es viele erfolgreiche Praktiken gibt, die keiner gesetzlichen Änderungen bedürfen, weil sie im Rahmen von „*soft solutions*“ angemessen behandelt werden. Ein Beispiel für solche positive Trends stellt die Stadt Posen dar, in der die Partizipationstradition bis in die Zwischenkriegszeit hinein reicht und in der viele einmalige Partizipationsprojekte durchgeführt worden sind.<sup>29</sup> In Zusammenhang mit der Funktionsweise des Planungs- und öffentlichen Konsultationsprogramms für die Bürger Posens seit 2007, ist es hier bereits zur Regel geworden, fakultative öffentliche Öffentlichkeitsberatungen<sup>30</sup> sowohl in der Vorprojektphase in Form einer Diskussion (Informations- und Bildungswert), die oft durch die Einreichung von Entwurfsanträgen gekrönt wird, als auch nach der Erstellung eines vorläufigen Konzeptes des Plans noch vor der Übermittlung an die Beratungs- und Zustimmungsgremien durchzuführen. Auch in diesem Verfahrensstadium wird eine weiterführende, nicht obligatorische Diskussion geführt.

Trotz aller dieser immer aussichtsreicheren Verhaltensmuster ist eine der ständig angesprochenen negativen Erscheinungen in der Beratung, die geringe Mitwirkung in der Bevölkerung oder auch ihre beschränkte Vertretung – kleine, gut organisierte Gruppen können die öffentliche Debatte dominieren. Sehr oft werden die über 60-Jährigen

27 Z.B. das Internetportal: [Partycypacjaobywatelska.pl](http://Partycypacjaobywatelska.pl), erstellt 2010 im Rahmen des Programms „Laboratorium *Partycypacji Obywatelskiej*“, s. die dort erhältlichen Veröffentlichungen (Wissensbereich).

28 *Przestrzeń do dialogu. Praktyczny podręcznik o tym, jak prowadzić partycypację społeczną w planowaniu przestrzennym*, Ministerium für Investitionen und wirtschaftliche Entwicklung, Abteilung für Raumpolitik, Warszawa 2018 ([https://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2018/07/Przestrzen\\_do\\_dialogu\\_publikacja.pdf](https://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2018/07/Przestrzen_do_dialogu_publikacja.pdf)) <20.11.2019>.

29 Maciej Milewicz/Krzysztof Podemski, Konsultacje czy manipulacja?, in: Joanna Erbel/Przemysław Sadura (Hrsg.), *Partycypacja. Przewodnik Krytyki Politycznej*, 2013, S. 161–181; s. auch Jacek Nowak/Anita Perska, Rozwój form partycypacji obywatelskiej na przykładzie działań podejmowanych w Poznaniu, in: Anna Kołomycew / Bogusław Kotarba (Hrsg.), *Praktyczny wymiar demokracji lokalnej. Podmioty, instrumenty i wdrażanie polityk publicznych*, 2014, S. 94–104; und Kaczmarek/Wójcicki (Fn. 17), S. 219–236.

30 Derzeit wird das Programm aufgrund der Vorschriften des Beschlusses Nr. XLVIII/844/VII/2017 des Stadtrates von Poznań vom 16.05.2017 über die Regeln und Verfahren, nach denen die gesellschaftlichen Konsultationen auf dem Gebiet der Stadt Poznań durchgeführt werden, realisiert (GBl.W.Wlkp 2017, Pos. 4004).

im Vergleich zu den unter 30-Jährigen deutlich überrepräsentiert. Wie es scheint, sollte die elektronische Kommunikation demnach eine größere Rolle spielen z. B. über das öffentliche partizipative GIS-System (*participatory public GIS*). Dieses Geoinformationssystem wurde bisher in Polen nicht angewendet, sondern eher in den Ländern Nordamerikas, also in den USA und Kanada (Seattle und Toronto). Darüber hinaus scheint gerade das Interesse der *stakeholder* an ihren eigenen Angelegenheiten und ihre Überzeugung, dass sie die Möglichkeit haben, die Planungsakte real mitzugestalten, eine Herausforderung zu sein, da sie mit der lokalen Selbstverwaltungen in Polen bisher nicht zurechtkommen können. Die erwähnten positiv zu bewertenden Handlungen sind also nicht lückenlos und bedürfen eines weiteren Ausbaus. Sie sollten sich zielführend auf engagierte Handlungen und das Gefühl der Verantwortung für die Implementierung der Planungsakten auswirken, was gleichzeitig für die lokalen Kommunalvertretungen eine Beschränkung beliebiger Identifizierung und Kreierung des öffentlichen Interesses darstellen wird.<sup>31</sup>

Wegen der in Polen mangelnden Muster der Mitwirkung der Gesellschaft bei der Schaffung öffentlicher Regelungen wäre die Einführung der Institution eines Beauftragten für das öffentliche Interesse eine interessante Lösung.<sup>32</sup> Dieser könnte als Experte durch seine Anwesenheit und nicht nur *ad hoc* als ein Vermittler zwischen dem bürokratischen Apparat der Verwaltung und einer „spontanen“ bürgerlichen Initiative fungieren, was zur Schaffung der heutzutage wichtigsten Werte, nämlich des Vertrauens und somit der Aktivierung der Gesellschaft, beitragen würde. Einer gesonderten Behandlung würde die Durchführung von gesellschaftlichen Beratungen bei den sog. Interventionsortsplänen bedürfen, d. h. solcher Beratungen, die nach dem Verfahren aus Art. 62 Abs. 1 u. p. z. p. verabschiedet werden.

## V. Zusammenfassung und Ausblick

In Polen wird die Rolle der gesellschaftlichen Partizipation in der Raumplanung und bei der Schaffung von Stadtplanungskonzepten immer noch unterschätzt. Die Legislative und Exekutive scheinen nicht zu bemerken, dass ihre Implementierung ein vielleicht nicht

---

31 Andrzej Bukowski, Nowe formy demokratycznego zarządzania miastem europejskim, „Samorząd Terytorialny”, 2006, Nr. 1–2, S. 15.

32 Agnieszka Sulawko-Karetko, Udział społeczeństwa w kształtowaniu przestrzeni publicznej w kontekście reklamy zewnętrznej, „Samorząd Terytorialny”, 2010, Nr. 1–2, S. 118.

messbares, aber wesentliches Resultat in der Vertiefung des Vertrauens auf einem lokalen Niveau bedeuten kann, was zur Stärkung der politischen Legitimität der lokalen Vorsteher beiträgt. Es wird nämlich sehr oft vergessen, dass die Einbindung in ein bestimmtes Gebiet die Entstehung von Verbindungen beeinflusst, die die Bürger der Kommune zusammenbringt. Die Partizipation stellt eine Chance dar, die betroffenen Gebiete mit einer gesellschaftlichen und sogar kulturellen Infrastruktur zu gestalten. Daher ist dies eine Methode, wirksame und fortwährende Lösungen zu finden und anstatt einer andauernden Anonymität bei den Bürgern, eine Orts- und Gemeinschaftszugehörigkeit zu erwecken,<sup>33</sup> wodurch eine Chance auf eine selbstständige Beachtung der Rechtsnormen durch die Bewohner besteht. Die Einwohnerinnen und Einwohner werden nämlich gebraucht, um die jeweiligen Probleme zu identifizieren. Die Partizipation muss bei allen die Überzeugung erwecken, dass gemeinsam mit den Einwohnern und nicht über deren Köpfe hinweg geplant wird. Die Teilnahme der bürgerlichen Gesellschaft an der Ausführung der öffentlichen Aufgaben der Verwaltung stellt einen Ausdruck der Wichtigkeit des öffentlichen Wirkens um das gemeinsame Gut – den Staat – dar.<sup>34</sup> Bei der Partizipation an der Raumplanung sollte der Begriff „Gebietsamt“<sup>35</sup> eine größere Bedeutung haben, was eine Investition an das Gesellschaftskapital wäre.

Trotz aller vereinzelt positiven Erfahrungen bedarf die gesellschaftliche Partizipation an der Raumplanung in Polen gesetzlicher Änderungen, denn wie die Untersuchungen zeigen, ist der Umfang der normativen Lösungen direkt proportional zu der tatsächlichen Teilnahme der Gesellschaft an der Erstellung der konkreten Pläne.<sup>36</sup> Ohne Zweifel muss auch die Rolle des Stadtplaners in einen Vermittler umgewandelt werden, der sich dann vermehrt um einen Konsens bemüht. Dabei sollten möglichst viele Partizipationstechniken gleichzeitig angewandt werden, um die Gesellschaft noch besser zu repräsentieren und möglichst viele Empfänger zu erreichen. Darüber hinaus sollte verlangt werden, die Partizipationsverfahren zu dokumentieren und dadurch die Hauptprobleme, Schlussfolgerungen sowie Empfehlungen zum Schluss in einem Bericht erfasst werden.

---

33 *Wegner-Kowalska* (Fn. 8), S. 15.

34 *Niżnik-Dobosz* (Fn. 3), S. 25 f.

35 *Tomasz Żylski* (Hrsg.), *Plan na plan. Partycypacja w planowaniu miejscowym*, 2016, S. 101.

36 *Samuel D. Brody/David R. Godschalk/Raymond J. Burby*: Mandating Citizen Participation in Plan Making. Six Strategic Planning Choices, *APA Journal*, Summer 2003, Vol. 69, Nr. 3, S. 246.

Der Autor Professor UAM Dr. habil. *Sławomir Pawłowski* ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji (Lehrstuhl für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften) an der Uniwersytet im. Adama Mickiewicza (Adam-Mickiewicz-Universität) Poznań und Leiter der Abteilung für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften.