



Rechtliche und politische Herausforderungen für Bauleitplanung, Infrastrukturprojekte und Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene

INTERVIEW MIT DEN RECHTSANWÄLTEN

DR. MAXIMILIAN DOMBERT UND DR. DOMINIK LÜCK



Dr. Maximilian Dombert,

Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Partner bei DOMBERT RECHTSANWÄLTE Part mbB, Potsdam. Tätigkeitsschwerpunkte u. a.: Kommunalrecht, kommunales Wirtschaftsrecht, Bauplanungsrecht. Dozent in der vhw Fortbildung.



Dr. Dominik Lück,

Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Partner bei DOMBERT RECHTSANWÄLTE Part mbB, Potsdam. Hauptschriftleiter der Zeitschrift Landes- und Kommunalverwaltung (LKV). Tätigkeitsschwerpunkte u. a.: Kommunalrecht, kommunales Wirtschaftsrecht, Datenschutz- und Informationszugangsrecht. Dozent in der vhw Fortbildung.

Einleitung

Die Notwendigkeit der Transformation in Städten und Gemeinden stellt die Kommunen vor vielfältige neue Aufgaben, u. a. in den Bereichen Energieversorgung und Umweltschutz sowie bei der Entwicklung von Wohn- und Gewerbegebieten. Dazu müssen Bundesgesetze auf kommunaler Ebene rechtssicher umgesetzt werden, wofür komplexe Entscheidungsprozesse notwendig sind. Dies stellt aufgrund der damit verbundenen Kontroversen auch besondere Anforderungen an die politische Legitimierung und die Beteiligung der örtlichen Bevölkerung.

Die Fachanwälte für Verwaltungsrecht Dr. Maximilian Dombert und Dr. Dominik Lück arbeiten seit mehreren Jahren mit vielen Kommunen zusammen, um bei genau dieser Umsetzung zu helfen. Sie verfolgen das Ziel, politische Ideen der kommunalen Verwaltungsbeamten oder der Gemeindevertretungen in der Umsetzung und den rechtlichen Diskussionen konstruktiv zu begleiten. Dazu gehört auch, für alle Beteiligten eine Wissensgrundlage für notwendige Entscheidungen zu schaffen. Die Anwälte begleiten zudem Auseinandersetzungen zwischen den beiden Organen der Kommune. Diese können zwischen den Hauptverwaltungsbeamten auf der einen und den Gemeindevertretungen auf der anderen Seite entstehen, besonders dann, wenn eine gesetzliche Pflicht der Kommune – etwa die kommunale Wärme-

planung – politisch umstritten ist. Dr. Dombert und Dr. Lück beobachten dann eine zunehmende Polarisierung bei Entscheidungsprozessen, wenn klare juristische Fragen politisch aufgeladen werden. Die Auseinandersetzungen entstehen dann nicht nur innerhalb der Gemeindeorgane, sondern auch zwischen der Kommune und verschiedenen Bürgerinitiativen oder Protestgruppen.

Die vhw Forschung und die vhw Fortbildung haben mit den beiden Rechtsanwälten über die aktuellen Herausforderungen in den Kommunen gesprochen und sie gefragt, um welche Konflikte es im Kern geht, welche Akteure beteiligt sind und wie praxistauglich sie die gesetzlichen Rahmenbedingungen des Bundes einschätzen. Die Interviewpartner stellten heraus, dass es neben der Klärung rechtlicher Fragen insbesondere eines kommunikativen Ansatzes der frühzeitigen Beteiligung bedarf, um die verschiedenen Nutzungskonflikte auf kommunaler Ebene zu lösen.

Konzeption und Interview:

Dr. Kristina Seidelsohn

Fachliche Unterstützung:

Jens Becker, Christian Höcke

Redaktionelle Bearbeitung:

Sabine Rietz, Josephine Çimentepe,

Dr. Kristina Seidelsohn

„Das A und O ist eine umfassende Kommunikation“

vhw: Was sind momentan die drängendsten Probleme in der Kommunalverwaltung?

Kanzlei: Die Kommunalverwaltungen sind oft in mehrerlei Hinsicht überfordert. Von Bund und Ländern bekommen sie die gesetzlichen Rahmenbedingungen vorgegeben und sollen dann damit arbeiten. Diese Gesetze entstehen meist aus Bundesperspektive und sind mit heißer Nadel gestrickt, in der Bemühung, möglichst alle denkbaren Fälle zu erfassen. Also ohne richtigen Praxisbezug, zu schnell und zu ungenau. Der Komplexität der kommunalen Realität werden sie so nicht gerecht. Die Kommunalverwaltungen sind zudem regelmäßig auch noch finanziell und personell so schlecht aufgestellt, dass sie gar nicht in der Lage sind, mit diesen Gesetzen zu arbeiten. Der Versuch, diese Vorgaben runterzubrechen und einfache Lösungen zu finden, scheitert oft. Auch die ehrenamtlichen Gemeindevertreterinnen und -vertreter sind zum Teil überfordert. Schließlich handelt es sich hier um Bürgerinnen und Bürger, die sich in ihrer Freizeit ehrenamtlich für ihre Kommune engagieren. Dazu kommt oft mangelnde Diversität in der Besetzung der Gremien. Dort wird regelmäßig kein Querschnitt der Bevölkerung abgebildet, sondern da sitzen nicht selten hauptsächlich Männer im Rentenalter. Das ist kein Vorwurf, aber offene Diskussionen findet man da kaum, sondern häufig nur sehr klare und starre Meinungen. In der Folge dieser Gemengelage sind die Kommunen inzwischen vermehrt ohne externe Hilfe und Beratung nicht mehr in der Lage, ihren Aufgaben gerecht zu werden.

vhw: Ihre Kanzlei wird gerufen, wenn es zu Herausforderungen beispielsweise bei Planungsverfahren in den Kommunen kommt. Können Sie die Rechtslage klären und somit die Arbeit vereinfachen?

Kanzlei: Das ist häufig schwierig, da das Problem schon in den Gesetzen liegt. Anstatt Generalklauseln zu verwenden, wird versucht, alle möglichen Einzelfälle mit verschiedenen Vorschriften und untergesetzlich Normen zu erfassen. Wir haben dabei das Kosten-Nutzen-Verhältnis aus den Augen verloren und eine hochkomplexe Welt geschaffen. Damit befinden wir uns an der Grenze des Handhabbaren.

Auch nachhaltig ist das nicht. Ein Gegenbeispiel ist das Bürgerliche Gesetzbuch, das seit 1900 in Kraft ist. Es verliert seine Anwendbarkeit eben deshalb nicht, weil sich die darin enthaltenen Generalklauseln auf Einzelfälle anwenden lassen, ohne dass diese detailliert ausdefiniert sein müssen.

vhw: Aus unserer vielfältigen Zusammenarbeit mit Kommunen wissen wir, dass es bei der Umsetzung der Vorgaben vom Bund zudem häufig zu heftigen Protesten aus der Bevölkerung kommt. Beteiligungsverfahren, die eigentlich eine gemeinwohlorientierte Umsetzung sicherstellen sollen, können dann ganze Vorhaben blockieren. Haben Sie solche Erfahrungen auch gemacht?

Kanzlei: Wir haben den Eindruck, dass Bürgerbeteiligung in Deutschland mittlerweile in vielen Fällen als Protest und Durchdrücken von Partikularinteressen stattfindet. Wenn zum Beispiel irgendwo ein Windrad aufgestellt werden soll, gründet sich plötzlich eine Bürgerinitiative, die das vorgeblich zum Vogelschutz verhindern will. Dabei werden immer dieselben Register gezogen und die Kommunen sind dieses Spieles überdrüssig, denn die juristischen Auseinandersetzungen, die darauf folgen, sind unübersichtlich und verlieren zuweilen jeglichen inhaltlichen Bezug zum Thema. Denn häufig geht es diesen Gruppen eigentlich nur darum, bestimmte Infrastruktur- oder Energievorhaben wie Windräder vor der eigenen Haustür zu verhindern. Das Gemeinwohl geht durch dieses nimby-Vorgehen (not in my backyard) völlig unter. Wir finden es schwierig, dass da bei öffentlichen Projekten gar nicht mehr differenziert wird. Ursprünglich ging es der Gesetzgebung darum, mit der Öffentlichkeitsbeteiligung Transparenz, direkte politische Teilhabe und damit Akzeptanz zu schaffen. In der Praxis ist es jedoch regelmäßig so, dass die Diskurse völlig ausufern, weil alle ihren Senf dazugeben und das mit vorgefestigten und unverrückbaren Meinungen. Akzeptanz entsteht so nicht.

Es sind aber auch politische Bürgerbündnisse auf regionaler Ebene, die den etablierten Parteien Schwierigkeiten bereiten, indem sie zum Beispiel emotionalisierte Debatten missbrauchen. Unter diesen Bündnissen sind gute und vernünftige, aber eben auch sehr viele, die aus gewissen Partikularinteressen heraus entstanden sind und diese vehement verfolgen. Teilweise sind es auch ganz persönliche

Animositäten untereinander, die die Menschen zum politischen Streit motivieren. Tatsächlich setzen manche ihre Konflikte aus Kindheit oder Jugend heute im Gemeindeparlament fort. Teilweise kommt es auch zu Konflikten zwischen verschiedenen sozialen Milieus und Mentalitäten, insbesondere beim Zuzug von Städterinnen und Städtern in das ländlich geprägte Umland. Da prallen dann unterschiedliche Werte und Normen aufeinander. Es verändern sich Mehrheiten in politischen Gremien, was zu Konflikten führen kann.

vhw: Welche Auswirkungen haben diese Konflikte und dieses Durchdrücken von Partikularinteressen?

Kanzlei: Es hat zur Folge, dass der Diskurs in Schiefelage gerät und so der demokratische Grundgedanke der Bürgerbeteiligung verloren geht. Denn in den allerwenigsten Fällen werden Sie eine Stellungnahme derjenigen Bürgerinnen und Bürger finden, die ein bestimmtes Projekt loben und befürworten. Stattdessen sind es in der Regel Projektgegnerinnen und -gegner, die sich in den Beteiligungsverfahren in den Vordergrund drängen und dabei getrieben von ihrer not-in-my-backyard-Mentalität ihren Unmut äußern. Die Menschen stecken teilweise sehr viel Energie in ihren Protest und ihre persönliche Interessendurchsetzung. Muss etwa ein Vorhabenträger mit Gutachten belegen, dass sein Vorhaben keine schädlichen Umwelteinwirkungen verursacht, werden dann Gegengutachten vorgelegt, die das Gegenteil beweisen sollen. Am Ende glaubt man nur dem Gutachten, das die eigene Meinung bestätigt. Dieses Ping-Pong-Spiel kann dann über mehrere Instanzen laufen. Das führt dazu, dass sich Planungs- und Genehmigungsverfahren manchmal über Jahre hinziehen. Gemeinwohl-orientierte Vorhaben, also etwa Bahn- und Stromtrassen, werden dann von solchen Partikularinteressen verzögert. Das hemmt sowohl die gesellschaftliche als auch die wirtschaftliche Entwicklung.

vhw: Haben Sie die Möglichkeit, das etwas zu entzerren?

Kanzlei: Natürlich versuchen wir, die Prozesse durch Transparenz und Zugewandtheit ein bisschen zu kanalisieren. Bei der 30-minütigen Einwohnerfrageunde zu Beginn einer Stadtratssitzung zum Beispiel können sich Bürgerinnen und Bürger informieren und kritische Fragen stellen. Allerdings entlädt sich hier manchmal die Anspannung, wenn die Frage-

runde nach 30 Minuten beendet werden muss, um mit der Tagesordnung fortzufahren. Da gibt es dann den Vorwurf, das Verfahren sei undemokratisch, weil ja nicht alle zu Wort kommen konnten. Manche wird man wohl nicht davon überzeugen können, dass eine Fragerunde begrenzt sein muss. Wie schwer es den ehrenamtlich Tätigen bisweilen fallen kann, für einen rechtmäßigen Sitzungsablauf zu sorgen, zeigt schon die Tatsache, dass in der Vergangenheit Anwälte unserer Praxis von den Kommunalaufsichtsbehörden mit den Sitzungsleitungen beauftragt worden sind. Das sind zwar Ausnahmefälle, aber sie nehmen zu.

vhw: Wer sind die Hauptbeteiligten in diesen Konflikten und wie stehen sie sich gegenüber?

Kanzlei: Das sind auf der einen Seite die Kommunalverwaltung mit den Hauptverwaltungsbeamten an der Spitze sowie die gewählten Vertreterinnen und Vertreter in den Gemeindegremien und auf der anderen Seite die Bürgerinnen und Bürger. Letztere haben abgesehen von Wahlen nur im Rahmen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden die Möglichkeit zur unmittelbaren Einflussnahme. Wichtig ist aber, dass wir als Anwälte nicht die Bürgermeisterin oder den Bürgermeister oder einzelne Mitglieder der Gemeindevertretung vertreten. Denn die Städte und Gemeinden als Ganzes sind ja unsere Mandantinnen. Ziel unserer Beratung ist es daher, dass die kommunale Aufgabenwahrnehmung zwischen Verwaltung und Gremien Hand in Hand stattfinden kann, wie es auch eigentlich gedacht ist.

vhw: Können Sie das konkretisieren? Welche Rolle nehmen Sie in einem Konflikt ein?

Kanzlei: Als Anwälte der Kommune schaffen wir eine Wissensgrundlage für die zu treffende Entscheidung. Um den Abgeordneten die Meinungsfindung und somit eine fundierte Entscheidung zu ermöglichen, informieren wir sie präzise und umfassend über alle wichtigen Aspekte und Kriterien, beantworten ihre Fragen und gehen dabei auch auf Probleme ein. Wir bleiben dabei neutral. Denn oft hat man es mit emotional aufgeladenen Diskursen zu tun, vor allem wenn (durch Falschinformationen) Ängste geschürt worden sind. Diese Ängste sind ernst zu nehmen, deshalb gehen wir darauf ein, klären auf und versuchen, mehr Sachlichkeit in den Diskurs zu bringen.

vhw: Wie gehen Sie dabei vor? Und wie behalten Sie den Überblick?

Kanzlei: Da wir rund um die Kommune tätig sind, befassen wir uns auch mit dem gesamten kommunalen Aufgabenspektrum, sozusagen von der Abfallentsorgung bis zur Zweckverbandsgründung. Da kommt es vor allem auf die Vorstellungen und Wünsche unserer Mandantinnen, also der Kommunen an. Letztendlich geht es einer Stadt oder Gemeinde ja immer darum, für die Bürgerinnen und Bürger das Beste rauszuholen. Damit wir bei allem den Überblick behalten, gehen wir sehr strukturiert vor: Zu Beginn führen wir eine Interessenanalyse durch, um bei all der Polarisierung und in der Gemengelage den roten Faden zu finden. Anschließend suchen wir nach den geeigneten Instrumenten – das kann auch mal ein einfaches Telefonat sein. Am Ende liefern wir unseren Mandantinnen, also den Kommunen, nicht nur rechtliche Ergebnisse, sondern klare Handlungsempfehlungen. Wir helfen auch bei der Öffentlichkeitsarbeit, indem wir etwa in Pressemitteilungen über die rechtlichen Rahmenbedingungen oder Verfahrensergebnisse informieren. Viele Konflikte lassen sich so entzerren. Es ist allerdings auch schon vorgekommen, dass sich die Beteiligten so zerstritten hatten, dass die Verwaltung der Kommune handlungsunfähig geworden war. In diesen Situationen sind wir dann durch die Aufsichtsbehörden tatsächlich mit der Leitung der Verwaltungsgeschäfte beauftragt worden.

vhw: Es scheint bei Ihrer Arbeit also sehr um den kommunikativen Ansatz zu gehen und weniger um eine rechtliche Vertretung. Können Sie ein Beispiel nennen, bei dem die Kommunikation in einer Kommune gut gelaufen ist? Und was waren die Gründe dafür?

Kanzlei: Das ist so nicht richtig. Unser Ausgangspunkt ist immer die Sach- und Rechtslage. Aber gerade bei Investitionsprojekten ist es wichtig, die Bürgerinnen und Bürger frühzeitig und vollumfassend zu informieren. Möglichst viele sollen erreicht und möglichst viele sollen überzeugt werden und auch die Vorteile der Projekte für das Gemeinwohl erkennen können. Die Herausforderung ist es, den Dingen die Komplexität zu nehmen, ohne sie falsch darzustellen. Erst kürzlich haben wir einen Fall begleitet, bei dem ein Investor mehrere Grundstücke in einer Gemeinde kaufen wollte, die der örtlichen

Agrargenossenschaft gehörten. Noch bevor es einen Aufstellungsbeschluss für den Bebauungsplan gab, hat dann die Gemeinde die Bevölkerung eingeladen, um das Vorhaben vorzustellen. Und da war es gut, dass auch die Leiterin der Agrargenossenschaft anwesend war. Sie konnte nämlich deutlich machen, dass letztlich alle Besitzerinnen und Besitzer, die ihre Grundstücke, Gebäude oder Häuser durch die Agrargenossenschaft verwalten lassen, von dem Kauf des Investors profitieren. Denn dadurch steige ja der Wert aller Grundstücke. Ein weiterer wichtiger Punkt ist es, viel stärker kooperativ zusammenzuarbeiten und Themen zu bündeln, interkommunale Kooperation also. Heute früh waren wir zum Beispiel bei einer Gemeinde, deren Bauamt zukünftig intensiv mit dem Bauamt einer anderen Gemeinde zusammenarbeiten wird.

vhw: Wie sieht das aus bei größeren und komplexeren Themen, bei denen eine Vielzahl an verschiedenen Interessen- und Protestgruppen hinzukommen? Können Sie Ihre rechtliche Beratung in einem solchen Fall schildern?

Kanzlei: Wir hatten zum Beispiel in Grünheide folgende Situation: Tesla wollte dort sein Werk erweitern, woraufhin es großen Protest aus allen Lagern von ganz rechts bis ganz links gab. In einer Bürgerbefragung hat dann eine große Mehrheit gegen den Bebauungsplan gestimmt. Tesla wollte die Erweiterung aber trotzdem durchführen. Die Kommune stand damit vor der Frage, ob und wie das angesichts des gescheiterten Bürgervotums zu schaffen war. Unser Auftrag war es, die Kommune anwaltlich dabei zu beraten, einen rechtmäßigen Bebauungsplan aufzustellen, der möglichst vielen Interessen gerecht wird. Dabei mussten wir stets abwägen, welche Schritte zwar rechtlich zulässig oder möglicherweise geboten, angesichts der politischen Ausgangslage aber nicht opportun waren. Wir haben bereits im Vorfeld rechtliche Themen politisch bewertet, um dann Lösungen zu finden, die unangreifbar waren. Letztendlich hat die Gemeindevertretung einem angepassten Bebauungsplan zugestimmt. Von außen betrachtet, könnte man sagen, dass die Kommune damit gegen den Willen der Bevölkerung gehandelt hat.

Dahinter steht aber ein deutlich komplexerer Prozess, bei dem das Ergebnis der Bürgerbefragung berücksichtigt und entsprechend eine Kompromisslösung

erarbeitet wurde. Die mediale Berichterstattung hat dieses Ergebnis teilweise stark vereinfacht. In der Zeitung war vielfach das Framing „Die haben sich nicht an das gehalten, was die Bürger wollen“ zu lesen, obwohl der Prozess dahinter sehr vielschichtig war. Wie gesagt, die Herausforderung ist es, dass das, was passiert, hochkomplex ist und das, was vermittelt werden muss, immer möglichst einfach bleiben soll.¹

vhw: Wie häufig treten solche Polarisierungen und extremen Auseinandersetzungen auf? Und lässt sich das nicht vermeiden?

Kanzlei: Natürlich können wir keine objektiven Statistiken bieten. Aber die Zahlen sind nach unserem Eindruck gestiegen. In etwa 70 bis 75 Prozent unserer Fälle geht es im Kern um eine politische Auseinandersetzung, auch wenn sie immer einen rechtlichen Aufhänger hat. Der Bund versucht der Polarisierung bei größeren Projekten zu begegnen, indem er immer häufiger Maßnahmengesetze erlässt, Vorhaben also nicht mehr durch Genehmigungsverfahren auf fachbehördlicher oder kommunaler Ebene verhandeln lässt, sondern sie direkt per Bundesgesetz und ohne Beteiligungsprozesse beschließt. Das ist beispielsweise bei bestimmten Eisenbahnstrecken oder Autobahnen der Fall. Gegen solche Bundestagsbeschlüsse kann man dann nur noch mit der Verfassungsbeschwerde vorgehen. Dieses Verfahren ist aber keine Universallösung, da es zum einen den Bundestag in seinem Alltagsgeschäft lähmt und zum anderen den Bürgerinnen und Bürgern das Gefühl gibt, in ihrer eigenen Kommune, also quasi bei sich zu Hause, nicht mehr mitbestimmen zu dürfen. Heftige Auseinandersetzungen wird es bei manchen Themen immer geben. Denn die juristischen Mittel, um das zu verhindern, sind begrenzt. Letztendlich muss man sich aber auch vergegenwärtigen, dass eine Demokratie auf Mehrheitsentscheidungen basiert. Sie sind eine legitime und gerechte Entscheidungsform und bedeuten, dass man damit leben muss, wenn man mal nicht zur Mehrheit gehört. Das muss der Mensch in einer demokratischen Gesellschaft aushalten.

¹ Es gebietet die kollegiale Redlichkeit, festzuhalten, dass die fachliche Begleitung des Bebauungsplanes federführend durch unseren Sozius Prof. Dr. Jan Thiele und sein Team erfolgt ist.

vhw: In den letzten Jahren nehmen die Angriffe auf Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker sowie Verwaltungsmitarbeitende zu, das zeigen auch überregionale Befragungen von Städten und Gemeinden. Kommt es bei manchen Konflikten, die Sie begleiten, auch zu Gewalt?

Kanzlei: Wir haben noch keinen Fall von körperlicher Gewalt miterlebt. Was wir aber schon beobachtet haben, sind verschiedene Formen von Drohungen. Manchmal kommt es dazu, dass Bürgerinnen und Bürger einander drohen, manchmal werden auch Kommunalpolitikerinnen bzw. -politiker oder Verwaltungsmitarbeitende bedroht. Oder es wird in den Sitzungen der Gremien herumgebrüllt. Wenn der Protest so laut und aggressiv wird, rufen die Vorsitzenden das Ordnungsamt oder auch die Polizei, um dem Chaos Einhalt zu gebieten. Zum Beispiel drohte eine Sitzung des Stadtrates von Sassnitz auf der Insel Rügen, in dem wir zum dortigen LNG-Terminal beraten hatten, so aus dem Ruder zu laufen, dass der örtliche Polizeichef mit Mannschaftsstärke antreten und damit drohen musste, den Saal zu räumen. Und auch bei Tesla gab es ein großes Polizeiaufgebot, um die Sitzung ordnungsgemäß abhalten zu können. All das, was auf kommunaler Ebene an Konflikten passiert, setzt sich jedoch in den sozialen Medien fort und kann eine konfliktvolle Situation weiter emotionalisieren und verschärfen.

vhw: Welche Themen, die besonders emotionalisieren, begegnen Ihnen immer wieder?

Kanzlei: Ein großes Streitthema ist die Entwicklung von Gewerbegebieten, vor allem in Ostdeutschland. Wenn Investoren Flächen kaufen, um sie für Gewerbe zu erschließen, gibt es immer starken Protest von Bürgerinnen und Bürgern, die ihr Bedürfnis nach Freiflächen durchsetzen wollen. Darüber hinaus reagieren bekanntlich einige Menschen bei der Errichtung von Unterkünften für Geflüchtete mit Zorn, Hass und Ablehnung. Viele Kommunen lassen sich bei diesem Thema gar nicht mehr auf diesen Diskurs ein, sondern setzen die Unterkünfte einfach um. Sie wollen dem dahinterstehenden politischen Lager, das schlicht keine Geflüchteten in der Gemeinde will, keine Bühne bieten. Und auch wir als Kanzlei nehmen Mandate von Privaten gegen derartige Unterkünfte in der Regel nicht an. Juristisch besteht ohnehin kein Anspruch der Nachbarinnen und Nachbarn auf Unterlassung.

Auch das Thema Energie und Energieinfrastrukturen polarisiert weiterhin. Da steht das Bestreben nach einer zuverlässigen und nachhaltigen Energieversorgung einer breiten gegnerischen Front mit einer großen Bandbreite an Einwänden gegenüber. Unsere Kanzlei hat zum Beispiel einen Beratungsauftrag für die Bundesnetzagentur. Konkret geht es um den Bau von deutschlandweiten Stromtrassen. Bildlich gesprochen bewegen wir uns Kilometer für Kilometer zäh von Norden nach Süden und jeden Kilometer gibt es neue Probleme mit Gegnerinnen und Gegnern.

vhw: Wie praxistauglich sind überhaupt die gesetzlichen Rahmenbedingungen?

Kanzlei: Das Gesetz bietet das Instrumentarium, aber es liefert nicht die Antwort auf das individuelle Problem. Wenn der politische Wille klar ist, findet sich auch ein juristischer Weg. Das ist in einer Demokratie und im Rechtsstaat auch nichts Anrüchiges. In der Praxis sieht das dann aber so aus, dass in einer bestimmten Sachfrage unterlegene Gemeinderatsmitglieder sofort genau prüfen, wie sie das Ergebnis rechtlich angreifen können, um die Umsetzung zu verhindern. Die Lage kann juristisch also völlig klar sein, durch die politische Aufladung aber ins Wanken geraten.

Problematisch ist darüber hinaus die mittelbare Verlagerung der Verantwortlichkeit vom Bund auf die Gemeinden. Da werden auf Bundesebene Gesetze beschlossen, auf deren Grundlage die Gemeindevertretungen Entscheidungen treffen und umsetzen sollen. Zum Beispiel beim Gebäudeenergiegesetz. Da sind die Kommunen dafür zuständig, gemäß dem Gesetz zu ermitteln, welche Gebiete sich für die dezentrale Energieversorgung eignen, und entsprechend zu planen. In dieser Top-Down-Dynamik stehen die Gemeindevertretungen zwischen den Stühlen: das Bundesgesetz mit seiner übergeordneten Zielstellung auf der einen und die Bürgerinnen und Bürger auf der anderen Seite, deren Kritik und Protest sich die Kommunen stellen müssen. Und damit sind die Gemeindeverwaltungen und -vertretungen regelmäßig überfordert, das ist eine zu hohe Anspruchshaltung an sie.

vhw: Gibt es da regionale Unterschiede, wie die Gemeinden mit den Bundesgesetzen in der Praxis zurechtkommen?

Kanzlei: Wir beobachten, dass oft Schwierigkeiten entstehen, wenn unterschiedliche Mentalitäten aufeinandertreffen. Hier ist die ehemalige Teilung Deutschlands noch spürbar. Denn insbesondere in den ostdeutschen Bundesländern fällt die Kommunikation mit der Bevölkerung oft schwer, wenn westdeutsche oder internationale Investoren auf den Plan treten. Für beide Seiten funktioniert der Austausch nicht so, wie sie es sich vorstellen. In der Tendenz haben Gemeinden in den westdeutschen Bundesländern weniger Schwierigkeiten damit, allerdings nehmen die Probleme auch dort zu.

Spürbar ist das Gefälle zwischen Ost und West auch in anderen Bereichen. Die alten Bundesländer haben gegenüber den neuen ja einen Vorsprung, was die Anwendung des Grundgesetzes, der föderalen Struktur und des Verwaltungsaufbaus angeht. Darüber hinaus sind Bundesländer wie Bayern und Baden-Württemberg möglicherweise attraktiver für gut ausgebildete Fachkräfte. Neben modern ausgestatteten Landratsämtern findet man hier eine gute Bevölkerungs- und Infrastruktur. Für eine top ausgebildete Verwaltungsfachkraft sind das möglicherweise die überzeugenderen Argumente als eine interessante Stellenausschreibung für ein Amt in einer kleinen Gemeinde in Mecklenburg-Vorpommern. Die Folgen sind der spürbare Fachkräftemangel und das personelle Defizit in den neuen Bundesländern.

vhw: Welche Instrumente stehen den Kommunen zur Verfügung, um dem personellen Defizit zu begegnen? Und gibt es auch rechtliche Möglichkeiten, die den Kommunen zur Verfügung stehen, aber noch zu wenig genutzt werden?

Kanzlei: Die Gründung kommunaler Unternehmen kann ein Weg sein, der auch verstärkt genutzt wird. Bei dieser Rechtsform greift die Tarifbindung des öffentlichen Dienstes nicht, sondern es kann ein Gehalt wie in der freien Wirtschaft gezahlt werden. In diesen kommunalen Unternehmen können daher die notwendigen Kompetenzen gut bezahlt werden und damit auch Verwaltungsfachkräfte überzeugt werden, in personell und strukturell schwächeren Kommunen zu arbeiten.

vhw: Die Landtagswahlen im vergangenen Jahr und die jüngsten Bundestagswahlen haben uns den Rechtsruck noch einmal deutlich vor Augen geführt. Nehmen Sie das Erstarken der AfD auch in den kommunalpolitischen Diskursen wahr? Wie äußert sich das?

Kanzlei: Die AfD interessiert sich gar nicht so sehr für die Kommunen. Als Abgeordnete oder Abgeordneter verdient man dort nämlich nichts und das Ehrenamt ist schon ziemlich harte Arbeit. Allerdings betreuen wir Kommunen, die zwar ein unglaublich hohes AfD-Potential haben, wo die AfD aber nur zwei Leute auf der Liste hat. Die Partei würde also sicher noch mehr Stimmen bekommen, aber es stellen sich gar nicht mehr zur Wahl auf. Gleichwohl schafft es die AfD auch so, Themen zu instrumentalisieren und anzuhetzen; dafür muss sie gar nicht die stärkste Fraktion im Gemeinderat sein. Es gelingt der AfD häufig, entweder live bei Sitzungen oder digital in den sozialen Medien vermeintliche Mehrheitsmeinungen laut zu platzieren und so Agenda Setting zu betreiben.

Was auf der kommunalen Ebene zudem ein Thema ist: die Überwindung der sogenannten etablierten Parteien durch regionale Bürgerbündnisse, welcher Art auch immer. Wie schon gesagt: Es gibt viele gute Bürgerbündnisse, aber es gibt auch viele, die aus gewissen Partikularinteressen heraus entstanden sind und diese vehement verfolgen. Anders als etwa SPD und CDU haben diese jedoch keinen Kanal in den Landtag oder gar zur Landes- oder Bundesregierung, sondern sind nur lokal aufgestellt. Bei den etablierten politischen Parteien gibt es kommunalpolitische Bildungswerke, in denen die Parteien selbst dafür sorgen, dass Gemeinderäte entsprechend ausgebildet werden und der örtliche Landtagsabgeordnete auch mal in den Ortsverband kommt und erklärt, was die Landesregierung vorhat. Das findet bei diesen Bürgerbündnissen nicht mehr statt. Deswegen lassen sich da sehr viel Uninformiertheit, Lust am Kra-wall und auch Unübersichtlichkeit beobachten. Denn mancherorts gibt es fünf unterschiedliche Wählergruppen, die alle irgendwie im Namen tragen, sich für die Kommune einzusetzen, ohne das erkennbar wird, was diese Wählergruppen eigentlich voneinander unterscheidet und wofür sie genau stehen.

vhw: Die Gründung von Bürgerbündnissen scheint auch eine Protesthaltung zu sein. Viele Menschen fühlen sich in den etablierten Parteien nicht mehr repräsentiert, das zeigen auch unsere vhw-Forschungen. Wo sehen Sie den dringendsten Handlungsbedarf, um die vielschichtigen Konflikte um Investitionsprojekte zukünftig besser zu lösen? Was sind die Herausforderungen, aber auch die Chancen?

Kanzlei: Das A und O ist eine umfassende Kommunikation. Vorhaben und Entscheidungen müssen ganz genau erklärt werden, denn die Menschen sollen sie verstehen und den politischen Prozessen folgen können. So entsteht auch Vertrauen in die Politik. Dabei ist es wichtig, die Menschen frühzeitig zu beteiligen. Das bedeutet nicht, dass direkt alle mitmischen sollen, sondern dass man ihnen von Beginn an reinen Wein einschenkt und versucht, ihnen die Sorgen zu nehmen. Bei diesem kommunikativen Ansatz der frühzeitigen Beteiligung geht es also nicht darum, noch weitere Planungsstufen einzuführen, sondern konstant Transparenz zu gewährleisten und Mitsprache zu ermöglichen, die Menschen wahrzunehmen, ihnen zuzuhören und sie ernst zu nehmen. Gerade bei Investitionsprojekten kommt es darauf an, die Bevölkerung in Gänze mitzunehmen. Auch die interkommunale Kommunikation halten wir für wichtig, um die Kommunen zu stärken und gemeinsam die Herausforderungen der Komplexität anzunehmen. Um dann doch noch mit einem Paragraphen zu enden: § 1 Abs. 7 BauGB beschreibt die kommunale Herausforderung sehr gut: Die öffentlichen und privaten Belange sind gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen.

vhw: Herr Dr. Dombert und Herr Dr. Lück, wir danken Ihnen für das Gespräch.

Impressum

vhw-werkSTADT
ISSN 2367-0819

Herausgeber

vhw Bundesverband für Wohnen und
Stadtentwicklung e. V.
Vorstand: Prof. Dr. Jürgen Aring
Bereichsleiter Forschung: Prof. Dr. Olaf Schnur

Redaktion

Sabine Rietz
Josephine Çimentepe
Dr. Kristina Seidelsohn

Sitz der Redaktion

Bundesgeschäftsstelle des vhw e. V.
Fritschestraße 27/28
10585 Berlin
T +49 30 390 473-175
F +49 30 390 473-190
E werkstadt@vhw.de
vhw.de

Autorin

Dr. Kristina Seidelsohn

Erscheinungsweise

unregelmäßig

Bezug

Alle Ausgaben der vhw-werkSTADT sind unter
vhw.de/publikationen/vhw-werkstadt/
kostenfrei herunterzuladen

Titelbildquelle

©kara_AdobeStock