



Oliver Kuklinski

Zwischen Stuttgart 21 und Verfahrensbeschleunigung – Öffentlichkeitsbeteiligung nach BauGB

Plädoyer für eine neue Dialogkultur



Die Bundesregierung plant eine Novelle des BauGB um den Klimaschutz zu verankern sowie den Vorrang der Innenentwicklung zu stärken und weiterzuentwickeln. Nun herrscht in der Bundesrepublik auch in der ersten Jahreshälfte 2011 eine breite Verunsicherung in Bezug auf die Durchsetzbarkeit relevanter Bauvorhaben, nicht zuletzt angesichts der noch immer nicht geklärten Situation rund um den Neubau des Stuttgarter Hauptbahnhofs. Es besteht der naheliegende Wunsch politischer Akteure, die gesetzlichen Regelungen so zu fassen, dass Konflikte vermieden oder schon frühzeitig ausgeräumt werden können. Hier rückt auch die im BauGB vorgesehene Öffentlichkeitsbeteiligung bzw. deren Wirksamkeit und Relevanz in den Fokus der politischen Entscheider.

Wie kann das BauGB ausgestaltet werden, um zu öffentlich akzeptierten rechtssicheren Entscheidungen zu führen? Eine besondere Relevanz bekommt die Fragestellung auch angesichts der nun anstehenden Energiewende. So stehen zahlreiche Vorhaben in Bezug auf den Netzausbau, den Neubau von konventionellen Kraftwerken bzw. die Schaffung von Anlagen zur regenerativen Energiegewinnung auf der Agenda. All diese Vorhaben wollen möglichst schnell realisiert werden und gleichzeitig sollte die Teilhabe der Öffentlichkeit verbessert werden. Dies bedeutet Optimierungsbedarf, und zwar nicht nur im Rahmen der Bauleitplanung, sondern auch und vor allem in Bezug auf Planfeststellungsverfahren und die dort vorsehende qualifizierte Beteiligung der Öffentlichkeit¹.

Theorie

Was wollten die Autoren des §3 BauGB erreichen, was sollte die Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bauleitplanung bewirken? Drei wesentliche Intentionen zu erkennen:

- Zum einen bietet sich die Chance, dass die planenden Fachleute durch Beteiligung Anregungen und Hinweise der orts- und/oder sachkundigen Öffentlichkeit erhalten und sie damit die **Qualität** ihrer Planung verbessern können.
- Zum zweiten besteht durch eine frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit die Möglichkeit, Vorhaben in einer frühen

Planungsphase auf ihre **Akzeptanz** bei den Bürgern hin zu überprüfen. Durch intensive Beteiligung lässt sich nicht nur Akzeptanz fördern, auch die wünschenswerte **Identifikation** der Öffentlichkeit mit Vorhaben kann erreicht werden.

- Nicht zuletzt soll natürlich auch die **Legitimität**, die Rechtssicherheit von Maßnahmen, durch die Einbeziehung der Öffentlichkeit in die Planung untermauert werden.

Praxis

Ein Blick auf den Alltag der Bauleitplanung: Wie bewähren sich hier die aktuellen Regelungen der formalen Öffentlichkeitsbeteiligung? Tatsache ist, dass die formale Beteiligung bei den Bürgern zumeist wenig wahrgenommen wird. Dies ändert sich oft erst dann, wenn die Presse oder andere Medien die formalen Informationen der Kommune zum Anlass für ihre Berichterstattung nehmen. Die gesetzeskonforme Art der Information ist in den Plänen durch die Planzeichenverordnung vorgegeben. Die Sprache und die Zeichen in der Planlegende und im Erläuterungsbericht können von Laien – und häufig auch von Ratsmitgliedern – ohne spezielle Ausbildung nicht verstanden werden. Denn weder in der Schule noch im weiteren Leben von Otto und Ottilie Normalbürger wird das Know-how zum Verständnis der bundesdeutschen Bauleitplanung vermittelt. Ausnahmen bilden wenige Qualifizierungsangebote von Volkshochschulen, politischen Stiftungen oder Verwaltungen für ihre Ratsmitglieder.

Bei der **Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung** bleibt es den örtlichen Verantwortlichen überlassen, ob und

¹ Der im Januar 2011 bekannt gewordene Entwurf für ein „Gesetz zur Vereinheitlichung und Beschleunigung von Planfeststellungsverfahren“ des Bundesinnenministeriums sieht vor, „dass die jeweils zuständigen Verwaltungsbehörden künftig von einem öffentlichen Erörterungstermin absehen können“, Quelle: „Großprojekte sollen schneller genehmigt werden“, in: F.A.Z. vom 7. Januar 2011.



wie sie ihre Bürgerinnen und Bürger bei der vierwöchigen Auslage der Planungen beraten. Es ist ihrer Initiative überlassen, ob die Planungen laienverständlich erläutert werden oder ob die Bürger allein und damit ahnungslos bleiben. Es bleibt also festzuhalten: Ob die Öffentlichkeit Kenntnis von der im § 3 BauGB vorgeschriebenen Beteiligung nimmt, ist dem Zufall oder dem Interesse der Bürgerinnen und Bürger oder dem Engagement der Verwaltung vor Ort überlassen. Nicht einmal die unmittelbaren Nachbarn haben einen Anspruch darauf, durch die planende Behörde direkt informiert zu werden.

Allgemeingültige Qualitätsmaßstäbe zur Durchführung der gesetzlich vorgeschriebenen Öffentlichkeitsbeteiligung bestehen nicht, im Gegensatz zur Art der Darstellung in Plänen (s.o. Planzeichenverordnung). Es gibt allerdings hervorragende Beispiele, wie Kommunen der Öffentlichkeit im World-Wide-Web, im Rathaus oder bei Bürgerversammlungen z.B. mit Modellen oder Simulationen Planungen nahebringen. Leider finden sich genauso Beispiele, bei denen sich Berufstätige Urlaub nehmen müssen, um die Öffnungszeiten des Rathauses wahrnehmen zu können. Dort stehen sie, nicht selten, völlig alleingelassen vor einem schwarzen Brett und würden einen Stadtplaner benötigen um den Aushang zu verstehen.



Abb. 1: Göttingen – Bürger und Planer vor Ort

Fazit: Die derzeitige Regelung des § 3 BauGB ist in der Praxis meist unzulänglich umgesetzt und erfüllt nicht einmal Mindeststandards bezüglich der Kommunikation einer Kommune mit ihrer Bürgerschaft. Zudem besteht darüber hinaus die Problematik, dass die ausgelegte Planung bereits behördenintern und meist auch mit der Politik so weit abgestimmt ist, dass die Anregungen und Einwendungen der Öffentlichkeit zu beinahe 100% zurückgewiesen werden. Dies schafft Frust bei jenen, die alle Hürden überwunden und fristgerecht ihre Anregungen, Einwände und Ideen eingebracht haben.

Die Öffentlichkeit ist allerdings in der Praxis nicht gänzlich hilflos. Gibt es doch spezialisierte Anwälte, die sich (zu Recht) brüsten, jeden B-Plan vor Gericht zu Fall bringen zu können. Wer sich also einen solchen Anwalt leisten kann, dem ist es auch möglich, einen rechtskräftigen B-Plan zu kippen. Alle, die dies nicht wissen und/oder nicht die Mittel haben, solche

Anwälte zu engagieren, haben Pech gehabt – Gerechtigkeit sieht anders aus! In diesem Zusammenhang ist noch zu erwähnen, dass die vereinfachten bzw. beschleunigten Verfahren nach §§ 13 und 13a die Möglichkeit zur Beteiligung zwar weiter einschränken, sie machen es gleichzeitig den spezialisierten Anwälten aber noch leichter, ihre Prozesse zu gewinnen.

Realität

Die derzeitigen Regelungen des § 3 BauGB erfüllen weder das Ziel, die Arbeit der Planenden weiter zu qualifizieren noch für die in den Plänen verfolgten Vorhaben die Akzeptanz in der Öffentlichkeit zu erhöhen. Eine Gewährleistung der Rechtssicherheit der Bauleitplanung wird, vor allem angesichts von Vereinfachung und Beschleunigung, nicht erreicht. Daraus folgt, dass zunächst ein Flächeninhaber durch einen verbindlichen Bauleitplan das Recht zur Verwertung seines Grundstückes erhält. Die Öffentlichkeit nimmt das Bauvorhaben oft erst dann wahr und begrüßt bzw. bekämpft es, wenn die Baustelle eröffnet wird. Dieses Dilemma birgt viel Konfliktpotenzial, welches vor Ort ausgetragen werden muss. In den Kommunen hat sich so nicht selten eine Kultur des misstrauischen Gegeneinanders entwickelt. Die kritische Öffentlichkeit wird dann von Verwaltung und Politik als „Wutbürger“ denunziert. Verwaltung und Politik hören andererseits in der Öffentlichkeit oft: „Ihr da oben macht doch sowieso was ihr wollt!“ Die Atmosphäre ist vergiftet.

Perspektive

Es zeigt sich also, dass die Handlungsebene für eine qualitativ hochwertige, von breiter öffentlicher Akzeptanz getragene, rechtssichere Bauleitplanung die Kommune ist. Auf dieser Ebene gilt es alle Akteure zu empowern. So können sie gemeinsam die Zukunft ihrer Stadt entwickeln. Öffentlichkeit, Politik, Verwaltung und auch die lokale Wirtschaft sollten im Sinne eines Kulturwandels hin zum Miteinander, gemeinsam für eine von allen gewünschte und getragene positive Entwicklung ihrer Kommune wirken (können). Konkret braucht es in deutschen Kommunen also die Ermunterung und die Werkzeuge sowie Ressourcen für diesen **Wandel in der Dialogkultur**.

Was kann dafür auf der Bundesebene geleistet werden? Eine Initiative, die das Thema Stadtentwicklung auf die Lehrpläne unserer Schulen bringt, Stadtplaner, -entwickler und auch Lokalpolitiker könnten flächendeckend Planspiele in den Schulen der Republik begleiten, somit etwas für die Mündigkeit der jungen Bürger tun und ihr eigene Bodenhaftung verbessern.

Wie Bürgerorientierung funktioniert, gehört in die Ausbildungspläne eines jeden Verwaltungsmitarbeiters, einer jeder Verwaltungsbeamtin. Auch wenn heute noch so manche Parteischule/-stiftung Bürgerbeteiligung für ein marginales Thema hält, sollte der politische Nachwuchs die Instrumen-



te, die Reichweite und Wirkmechanismen von Bürgerengagement und Bürgerbeteiligung kennen. Nur dann verstehen sie deren Nutzen und haben Freude an öffentlichen Diskursen und an Partizipation. Ein Schlüssel zu diesem Kulturwandel ist die **Qualifikation** der Akteure vor Ort. So können Grundsteine gelegt werden zur erfolgreichen und lustvollen Ko-Produktion der Stadt, statt des alle ermüdenden und demotivierenden Gegeneinanders.

In jedem Fall benötigen die Kommunen Mittel, um gute Beteiligungspraxis zu üben. Vielleicht braucht es auch einen bundesweiten Service, der lokale Akteure berät, um gemeinsames Engagement auf kommunaler Ebene zu befördern? Oder einen Wettbewerb, der Mittel für Beteiligungs- und Kooperationsprozesse vergibt und die Erkenntnisse und Erfahrungen anderen nutzbar macht?



Abb. 2: Hannover-Kronsberg – Diskurs statt Display

Schon heute gibt es **gute Beispiele** und auch Bemühungen, mit Best-Practice-Dokumentationen einen Transfer von Kenntnissen zu erreichen. Leider fehlt es aber auch schon innerhalb von größeren Kommunen an einer Kultur des Austausches. So kann es passieren, dass unterschiedliche Fachbereiche die gleichen Fehler wiederholen oder dass in einem Stadtteil nicht bekannt ist, wie ein schwieriges Problem im Nachbarstadtteil längst gelöst wurde.

Für den Austausch, die Bewahrung und Vermehrung von Kompetenzen braucht es Ressourcen, Strukturen und die Bereitschaft der Entscheider, Lern- und Transferprozesse zu fordern und zu fördern. Hilfreich sind dafür möglichst unabhängige lokale Agenturen. Sie können sowohl die Qualifizierung der Akteure vor Ort als auch ein Gedächtnis für gute Beispiele, Erfolge, aber auch Fehler, die nicht wiederholt werden sollten, managen². Verwaltungsmitarbeiter und Planer benötigen aber auch Know-how zur Einbeziehung aller relevanten Akteure. Dies sichert, dass sie mit Engagement und der Überzeugung, dass frühzeitige Beteiligung ihre Planungen verbessert, ans

Werk gehen können³. Auch Politiker können neue Erfahrung machen: nämlich, dass sie durch die Initiierung von Dialogen zur Stadtentwicklung und Berücksichtigung der Anregungen der lokalen Expertise bessere Grundlagen für ihre Entscheidungen und die Abwägung des Gemeinwohls gegenüber Einzelinteressen bekommen⁴.

Klar ist, dass es keine Patentrezepte für die gute Beteiligung der lokalen Akteure gibt. Stets gilt es mit Fingerspitzengefühl die jeweiligen Akteure und Themen auszubalancieren. Hilfestellung hierbei bietet z.B. die Checkliste „Standards der Bürgerbeteiligung“, die sich an die jeweiligen lokalen Anforderungen anpassen lässt⁵.

Der **Kulturwandel** im Umgang von Öffentlichkeit, Politik, lokaler Wirtschaft und Verwaltung miteinander lässt sich nicht durch Gesetze oder Restriktionen verordnen, wohl aber befördern durch die Möglichkeiten, neue, gute Erfahrungen miteinander machen zu können. Es braucht: die Qualifikation der Akteure; Ressourcen für die Durchführung von Diskurs- und Partizipationsprozessen; gelungene, nachahmenswerte Beispiele und fachkundige Unterstützung, um vom weit verbreiteten Gegen- zu einem konstruktiven und lustvollen Miteinander zu gelangen.

³ Die Stadt Essen bietet hier ein gutes Vorbild, sie bildet ihre Führungskräfte in „Führungsfortbildungen für Engagement“ aus: http://essen.de/de/Rathaus/Aemter/Ordner_0116/Buergerorientierung/Essen_Aktiv_Auszubildende_der_Stadt_Essen_engagieren_sich_ehrenamtlich.html

⁴ In Mannheim haben sich z.B. die Gemeinderäte bei einer im Februar 2011 durchgeführten Klausur entsprechende „Leitlinien des Gemeinderates der BÜRGERSTADT MANNHEIM“ gegeben.

⁵ Checkliste Standards der Bürgerbeteiligung für kommunale Akteure: http://plankom.net/pdf/pub/2011_Checkliste-Standards-Buergerbeteiligung-HKW.pdf

Oliver Kuklinski

Dipl.-Ing., Planer, Organisationsberater, seit 1993 selbständig. Leiter und Inhaber des Unternehmens PlanKom in Hannover

² Einrichtungen wie z. B. das Bürgerbüro Stadtentwicklung Hannover (<http://www.bbs-hannover.de/>) und das ehemalige Pro Kids Büro in Herten können als gute Vorbilder fungieren.