



Christine Grüger, Damian Paderta, Klaus Selle, Fee Thissen

„Wir ernten doppelt ...“

Digitale Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bauleitplanung – ein Praxisbericht

Die Pandemie hat viel verändert und manches, was schon angelegt war, in seiner Entwicklung beschleunigt. Feststellungen wie diese sind derzeit oft zu hören. Stets verbunden mit der Frage: Was davon wird, was sollte bleiben? Dass Covid-19 Folgen für die Gestaltung von Planungsprozessen haben könnte, lag nicht unmittelbar auf der Hand – und wurde 2020 dennoch sehr bald deutlich. Denn in den gesetzlich normierten Planungsverfahren ist auch die Begegnung von Menschen vorgesehen – insbesondere im Zuge der Öffentlichkeitsbeteiligung. Als das nun nicht mehr möglich wurde, gerieten mancherorts Prozesse ins Stocken, was, zum Beispiel, in der verbindlichen Bauleitplanung erhebliche Probleme bereiten kann. Erst mit dem „Planungssicherstellungsgesetz“ (Deutscher Bundestag 2020 und 2021) wurde klargestellt, dass etwa Bürgerversammlungen auch digital durchzuführen sind. Aber: Was heißt das? Und: Wie geht das?

Erste Antworten auf diese Fragen versuchen wir, hier auf Grundlage eigener Erfahrungen in verschiedenen Verfahren zu geben. Die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß § 3 (1) BauGB steht dabei im Mittelpunkt. Beschrieben wird, welche Aufgaben sich stellten, wie wir an sie herangingen, welche Erfahrungen wir dabei machten – und was zu folgen ist. Eines sei schon vorab „verraten“: Es gibt gute Gründe, über die Rolle der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung und die Möglichkeiten, sie zu gestalten – zumal auf digitalem Wege –, neu nachzudenken.

Aufgaben

Berichtet wird im Folgenden aus drei Kommunen in NRW und insgesamt sieben Planungsprozessen. Die Aufgabenstellung (für uns als externe Beauftragte) war jeweils ähnlich: Es galt, die (frühzeitige) Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der verbindlichen Bauleitplanung digital zu gestalten. Entsprechend handelte es sich um einmalige Veranstaltungen mit paralleler Auslegung der Planentwürfe, in der Regel verbunden mit dem Angebot, sie sich (unter Berücksichtigung der Coronaregularien) ggf. im Amt erläutern zu lassen. Zwei „informelle“ Ausnahmen gab es: In einem Fall lag der förmliche Verfahrensschritt gemäß § 3(1) BauGB schon länger zurück, und man hatte sich angesichts fortdauernder Proteste entschieden, vor der zweiten Auslegung (§ 3(2) BauGB) noch eine zusätzliche Veranstaltung zur Erörterung anzubieten. Im anderen Fall, auch er hochgradig konfliktbehaftet, wurde ergänzend zu einer „coronagerecht“ durchgeführten Präsenzveranstaltung eine digitale Planungswerkstatt angesetzt.

Auch die Ausgangsbedingungen auf kommunaler Seite waren ähnlich: Die jeweils federführenden Ämter konnten auf eine langjährige Routine der Durchführung von Öffentlichkeitsbeteiligung zurückblicken. Onlineangebote gehörten insofern dazu, als die Planunterlagen und ergänzenden Materialien auf den Internetseiten der Verwaltung präsentiert wurden. Als mit dem Planungssicherstellungsgesetz die

rechtlichen Grundlagen für digitale Formate geschaffen wurden, stand man vor Ort den neuen Möglichkeiten noch etwas ratlos gegenüber. Aber man konnte und wollte laufende Verfahren nicht einfach ruhen lassen, dazu war der Druck von verschiedenen Seiten zu groß. Also bediente man sich externer Hilfe – bei einer Kommune ausdrücklich mit der Absicht, über einzelne Veranstaltungen hinaus ein Konzept für eine zukünftig „modernisierte“ Praxis zu erhalten. Das ist übrigens ganz im Sinne des Gesetzgebers, dem daran gelegen war, die „Herausforderungen der Coronapandemie positiv zu nutzen“ und auch über 2021 hinaus „digitale Möglichkeiten aufrecht zu erhalten“ (Deutscher Bundestag 2020, S. 7).

Für die Gestaltung des kommunikativen Prozesses im Zuge frühzeitiger Öffentlichkeitsbeteiligung, auf die wir im Folgenden unsere Berichterstattung fokussieren, sind zwei weitere Aspekte der Aufgabe von Bedeutung:

- Es handelte sich bei allen sieben Planungen durchweg um Vorhaben der Innenentwicklung. Ein wesentliches Merkmal dieser schon im Gesetz als zentral vorgegebenen Aufgabe besteht darin, dass in „gelebte Räume“ eingegriffen wird. Vor allem Anrainer stehen den Bebauungsabsichten daher häufig skeptisch gegenüber. Da mit Bebauungsplänen – anders als bei den meisten „informellen“ Planstufen – unmittelbar rechtliche und immobilienwirtschaftliche Fakten geschaffen werden, geht es hier nicht mehr „nur“ um Argumente, sondern um manifeste Interessen: Die (potenziell negative) Betroffenheit kann also sehr konkret und unmittelbar sein.
- Die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Bauleitplanung ist ein Verfahrensschritt, dessen Namen vielfach mehr Erwartungen weckt („Beteiligung“), als vom Gesetzgeber beabsichtigt war. Denn in § 3 Abs. 1 BauGB heißt es schlicht: „Die Öffentlichkeit ist möglichst frühzeitig [...] öffentlich zu unterrichten; ihr ist Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben.“ Dieser Informationscharakter kann in der Verfahrensgestaltung zwar

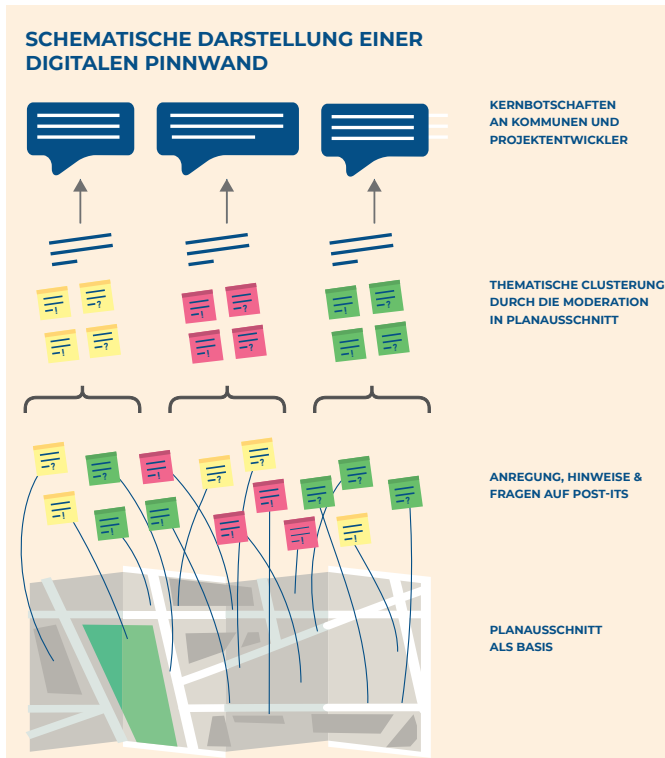


Abb. 1: Schematische Darstellung einer digitalen Pinnwand

durchaus dialogisch angereichert werden (s.u.). Das ändert aber nichts daran, dass die inhaltliche Reichweite des Beteiligens eng bleibt. Denn einem Aufstellungsbeschluss gehen viele Schritte voraus, die ein hohes Maß an Vorfestlegung beinhalten. Zudem sind bereits manifeste Interessen von Vorhabenträgern wirksam (auch dort, wo es sich nicht um vorhabenbezogene Bebauungspläne im Sinne des Gesetzes handelt). Und nicht zuletzt wirken die „Äußerungen“ der Öffentlichkeit nicht wie im üblichen konsultativen Beteiligungsverständnis unmittelbar auf die „Entscheider“ (Stadtrat etc.), sondern dienen – mit vielen anderen fachlichen Gesichtspunkten und öffentlichen Belangen – der Vervollständigung des „Abwägungsmaterials“ der Verwaltung (vgl. § 4a BauGB; s. Abb. 1).

Grundsätze

Die Verlagerung der Öffentlichkeitsbeteiligung von der Stadthalle in den virtuellen Raum führt nicht zu einer Neudefinition der Aufgabe, um die es im Kern geht. Wesentliche Herausforderungen bleiben vielmehr gleich – es kommen allerdings neue hinzu. Sie alle lassen sich in vier Grundsätzen zusammenfassen, die für unsere Arbeit leitend waren:

1. Prozess verdeutlichen. Es gilt, Funktion und Reichweite der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung im Prozess der Bauleitplanung klar darzustellen. Das ist allerdings mehr als „Erwartungsmanagement“, denn so kann auf die weiteren Möglichkeiten der Einflussnahme seitens der Bürgerschaft (bis hin zu rechtlichen Schritten) hingewiesen wer-

den. Auch sollte der Hinweis nicht fehlen, dass man sich zudem unmittelbar an die Politikerinnen und Politiker (etwa aus dem eigenen Stadtteil) oder an die Bezirksvertretungen wenden kann, um sein Anliegen zur Sprache zu bringen (diese mehrfachen Zugangsmöglichkeiten zum Prozess werden in Abb. 2 dargestellt).

2. Den Informationscharakter der Veranstaltung ernst nehmen. Gute Information setzt Klarheit, Verständlichkeit, Vollständigkeit voraus – und Dialog. Letzteres wird oft übersehen, ist aber doch zentrale Voraussetzung. Erst durch Fragen und Antworten, Zuhören und Klarstellen wird Gemeintes verständlich, aber auch Unverständliches und Ungeklärtes deutlich. Im Erfolgsfall führt Information so zu Anstößen und Lernprozessen bei allen Beteiligten. Dies kann sich auch auf die Identifikation von offenen Fragen und noch vorhandenen Gestaltungsspielräumen beziehen.

3. Viele Stimmen hörbar, Pluralität sichtbar machen. Gelegentlich entsteht bei der Bürgerbeteiligung das Bild von zwei gegenüberstehenden Blöcken: die Bürgerinnen und Bürger gegen die Stadt. Tatsächlich aber sind weder die einen noch die anderen homogen. Es gibt vielmehr eine Vielfalt von Gesichtspunkten und Interessen. Die gilt es, sichtbar zu machen. Das geschieht am besten dadurch, dass sie authentisch vertreten werden – etwa durch Fachleute für verschiedene Aspekte des Vorhabens (Umwelt, Verkehr etc.), durch Vertreterinnen und Vertreter verschiedener Interessen in der Zivilgesellschaft etc. Das allein kann schon die „Blockbildung“

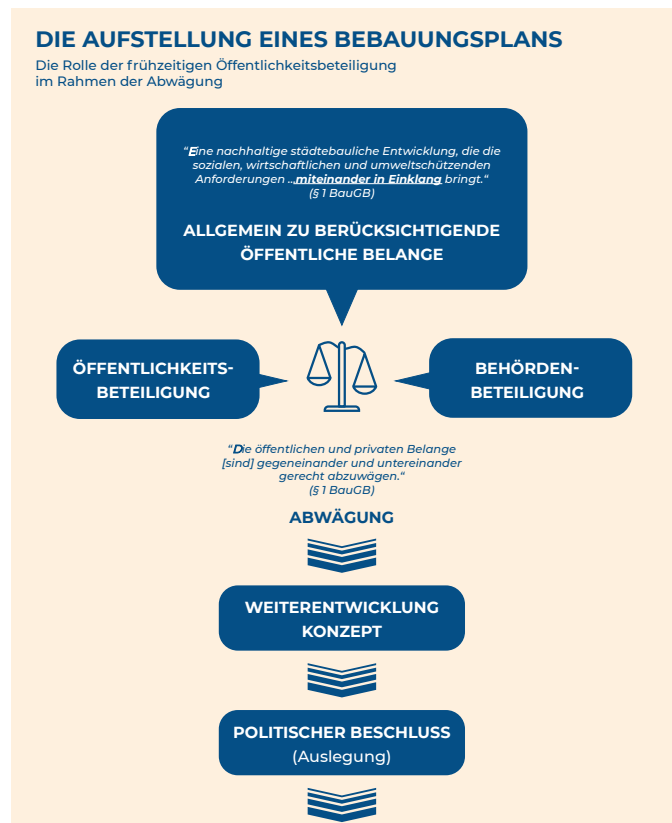


Abb. 2: Rolle der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung



vermeiden. In konflikthaften Fällen empfiehlt sich zudem die neutrale Moderation durch Externe. Zu diesen generell gültigen Arbeitsgrundsätzen kommen in Onlineverfahren weitere Gesichtspunkte hinzu.

4. Schwellen senken, Potenziale nutzen. Es muss gewährleistet werden, dass auch nichttechnikaffine Interessierte Zugang zur Teilnahme an den Veranstaltungen haben. Das setzt Information, Betreuung und Begleitung vor und während der Veranstaltung voraus und führt vielfach zu einem persönlichen Kontakt zwischen Moderation und Teilnehmenden, den übliche Veranstaltungen nicht zu bieten haben. Das verweist schon auf Potenziale der Onlinedurchführung, die es zu nutzen gilt. Aus unserer Sicht sind das neben dem Wegfall der „Ortsbindung“ (man kann von überall her teilnehmen) die besonderen Möglichkeiten der Visualisierung und die Chancen einer „Parallelkommunikation“ (dazu unten mehr).

Durchführung

Die von uns mitgestalteten Öffentlichkeitsbeteiligungen beinhalten vier Schritte: (1) Scoping, (2) Veranstaltungsvorfeld, (3) Durchführung und (4) Nacharbeit (s. Abb. 3). Dazu im Folgenden einige Stichworte:

(1) Das Scoping umfasst Klärungen mit Kommunen und Vorhabenträgern. Dabei wird gefragt: Was ist geplant? Was ist der Planungsstand? Wer ist (in welcher Rolle) beteiligt, wer betroffen? Was folgen daraus für Informationen und Erörterungen im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung? Welche Themen werden voraussichtlich besonderer Beachtung bedürfen? Das geschah in diesem Fall aus der Sicht der externen Beauftragten, was eine durchaus erhellende Wirkung haben kann. Denn das, was den Planenden klar zu sein scheint,

ist es aus der Außensicht (auch der der Öffentlichkeit) durchaus oft nicht.

Auf einige Aspekte, die im Scoping von besonderer Bedeutung sein können, sei hier noch hingewiesen:

- Welche Vorgeschichte bringt das Vorhaben mit? Manche Planungen werden schon über Jahre verfolgt, bevor die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgt. Es gab politische Kontroversen, es haben sich möglicherweise Initiativen für oder gegen die Projekte gebildet, die Medien haben berichtet etc. Das alles kann sich in den geplanten Erörterungen niederschlagen.
- Wie sind die Eigentumsverhältnisse der Flächen, die überplant werden? Wer soll/wird die Vorhaben realisieren, denen der Bebauungsplan Rahmen setzt? Dieser Punkt ist für die Frage der noch vorhandenen Gestaltungsmöglichkeiten von zentraler Bedeutung und muss im Vorfeld möglichst offen erörtert werden.
- Wer ist auf welche Weise betroffen? Bebauungspläne der Innenentwicklung sind nicht selten auch mit Beeinträchtigungen für Anrainer verbunden. Hier gilt es, im Vorfeld die „wunden Punkte“ zu identifizieren – auch solche, die nicht unmittelbar im Bebauungsplan geregelt werden, sondern im Umfeld oder in Bauprozessen entstehen können.
- Wer sollte in die Kommunikation zum Plan einbezogen werden? Um dem Grundsatz der „Stimmenvielfalt“ zu entsprechen, muss vereinbart werden, welche Fachleute einzubeziehen sind, wobei es in konfliktreicheren Fällen sinnvoll sein kann, besonders auf die Neutralität dieser Sachkundigen zu achten. Zudem sollten alle Personen, Gruppen und Institutionen identifiziert werden, die möglichst unmittelbar zu informieren sind, ggf. als Multiplikatoren dienen können und/oder auch direkt in die Veranstaltung eingebunden werden sollten. Wenn zum Beispiel im Vorfeld bereits Positionen aus dem gesellschaftlichen Umfeld zu erkennen sind, z. B. von Bürgerinitiativen oder lokalen Vereinen, kann mit diesen geklärt werden, ob und wie ihre Kernbotschaften zur Sprache kommen. Das kann etwa heißen, dass sie bereits in der Anmoderation thematisiert werden oder dass in konfliktbehafteten Fällen auch Mitwirkende „auf die Bühne“ geholt werden, um ihnen auf diese Weise Raum zur authentischen Meinungsäußerung zu geben.

(2) Im Veranstaltungsvorfeld geht es um Art und Inhalt der öffentlichen Ankündigungen, die Vorbereitung der Präsentationen, die Klärung technischer Fragen (s. Checkliste Konferenzprogramm in Tabelle 1) und das „Fitmachen“ aller für die digitale Durchführung. Die Onlineveranstaltung sollte – um möglichst alle, die das Thema interessieren könnte, zu erreichen – über verschiedene Kanäle angekündigt werden. Neben der Bekanntmachung im Amtsblatt und in der lokalen Presse können auch die Websites der Kommunen (und



Abb. 3: Prozess der verbindlichen Bauleitplanung und Möglichkeiten der Einflussnahme



falls vorhanden ihre Beteiligungsportale) sowie Auftritte in den sozialen Medien genutzt werden. Zudem können Flyer über Multiplikatoren verteilt oder als Hauswurfsendungen im unmittelbaren Umfeld des Planungsgebiets eingesetzt werden.

Mit der Einladung kann allen Mitwirkenden eine Technikhandreichung zur Verfügung gestellt werden, in der nicht nur Termine, Zugangsdaten, Notfall-Technik-Hotline etc. zusammengestellt sind, sondern in der auch auf die Art der Veranstaltung eingestimmt wird. Ergänzt werden kann dies durch eine Schritt-für-Schritt-Anleitung zum Eintritt in den Konferenzraum. Wichtig auch: die Technikchecks vorab, die sowohl für Fachleute als auch für Bürgerinnen und Bürger angeboten werden. Sie sind Hilfestellung und Zeichen für eine barrierefreie Teilnahme zugleich. Und nicht zuletzt gilt es, die beteiligten Fachleute – ebenfalls in einer vorgeschalteten Videokonferenz – zu briefen, ihre Rollen zu klären und insbesondere die Präsentierenden auf das Einhalten von Zeitrahmen nachhaltig zu verpflichten.

Was das digitale Konferenzprogramm mindestens können sollte und warum?
Programmlizenz für die Teilnahme von ca. 500 Personen ermöglicht Teilnahme ohne Personenbegrenzung
„browserbasierte Nutzung“ ohne Softwareinstallation minimiert Barrieren für Teilnehmende
„Warteraumfunktion“, über die der Einlass gesteuert werden kann für geordneten Eintritt und kontrollierten Akustikcheck
„Umbenennen“ nach Eintritt in Konferenzraum damit man sich mit Nachnamen ansprechen kann (und zur Umbenennung den Raum nicht erst wieder verlassen muss)
„digitales Handheben“ sortiert die Menschen, die sich melden, in chronologischer Reihenfolge. Bei vielen Teilnehmenden ist es so einfacher, die Meldungen im Blick zu behalten
„Chat-Funktion“, um auch den „Stillen“ und denjenigen, die vielleicht aus Zeitgründen nicht zu Wort kamen, die Möglichkeit geben, sich zu äußern oder Fragen zu stellen
„Bildschirm“ teilen (für Moderation, Verwaltung, Planende), um Präsentationen oder Moderationswand einzublenden
„Umfragen“ stellen und gut lesbarliche Ergebnisse zeigen, um Teilnehmende aktiv zu beteiligen

Tab. 1: Checkliste Konferenzprogramm

(3) Die Durchführung der Onlineveranstaltungen ist als Dreiklang angelegt:

■ **Einführung:** Nach der Begrüßung der Teilnehmenden durch Vertreterinnen und Vertreter aus Politik oder Verwaltung werden Planungsprozess, Rolle und Reichweite der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung sowie Ablauf, Mitwirkende der Veranstaltung und „Spielregeln der Kommunikation“ vorgestellt. Da Umfragen und Abstimmungen für Bürgerinnen und Bürgern einen Icebreaker mit dem

digitalen Konferenztool darstellen, haben wir in unseren Arbeiten zu Beginn der Veranstaltung Umfragen genutzt, um das Teilnehmerfeld besser kennenzulernen und dem Publikum einen ersten aktiven Part zu geben.

■ **Vorstellung und Erörterung:** Der Planentwurf wird im Zusammenspiel von Kommune und beauftragten Planern präsentiert. Dabei wird eine möglichst kompakte und gut verständliche Darstellung angestrebt (dazu unten mehr). Bereits zu diesem Zeitpunkt wird die Chatfunktion eingesetzt, um erste Rückfragen, Hinweise und Kommentare einzusammeln. Dieses Material wird dann zu Beginn der zumeist etwa 60- bis 75-minütigen Diskussion mit ersten Wortbeiträgen zusammengeführt und zu Themen gebündelt, die dann in mehreren Fragen-Antworten-Runden Schritt für Schritt auch unter Beteiligung zugeladener Fachleute abgearbeitet werden. „Wir ernten also doppelt ...“, so drückte das ein lokaler Politiker aus. Denn: Anregungen, Hinweise und Fragen gehen über diese zwei Wege ein. Und das führt keinesfalls nur zu Doubletten, sondern zu einem reichhaltigeren Informations- und Meinungsspektrum.

■ In der **Schlussphase** werden dann die während der Diskussion auf einer digitalen Moderationswand festgehaltenen Kernaussagen zusammengefasst, Hinweise auf nächste Schritte erneuert und die Rückmeldung der Teilnehmenden – wiederum in Form einer kleinen Umfrage – erbeten. Eine solche Vorgehensweise erfordert insbesondere wegen der gelegentlich hohen inhaltlichen Dichte in der Erörterungsphase drei Personen in verschiedenen Rollen: Moderation, Chat und Gesprächsführung im Zweiergespann sowie laufende Ergebnissicherung im Hintergrund. Dieses Dreierteam wird zudem im Vorfeld wie während der Veranstaltung durch die technische Betreuung verstärkt.

(4) Die Nacharbeit muss selbstverständlich schon im Vorfeld geklärt werden. Bei einem formellen Beteiligungsschritt kommt der Protokollführung und der systematischen Erfassung der Anregungen eine besondere Bedeutung zu. In der Regel wurde diese Aufgabe von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltungen übernommen. Die digitalen Sicherungsmöglichkeiten (Board, Chatbeiträge, Umfrageergebnisse) können als Unterstützung und Ergänzung dienen. Neben der Umfrage unter den Teilnehmenden fand, vor allem wegen des Pilotcharakters dieser Veranstaltung, auch eine erste Evaluation des Geschehens unter Auftraggeber- und Auftragnehmerschaft statt. Auf die dabei besonders hervorgehobenen Erfahrungen gehen wir unten ein.

Und dann? In den meisten Fällen wurde eine Ergebnissicherung der Veranstaltung öffentlich zum Download zur Verfügung gestellt. Dann aber verlassen die Externen den Prozess (wie auch bei der Gestaltung von Beteiligungsprozessen in der analogen Welt), und es bleibt aus ihrer Perspektive offen,



ob und inwiefern die Kernbotschaften in den weiteren Abwägungsprozess einfließen. Dass es sehr lohnend wäre, dieses „Danach“ z. B. im Rahmen praxisorientierter Forschung näher zu betrachten, liegt auf der Hand.

Erfahrungen

Eine Erkenntnis war in allen Evaluations- und Reflexionsrunden zentral: Es läuft nicht nur gut, es läuft besser ... Zunächst einmal zeigt die von uns zum Veranstaltungsende jeweils abgefragte Zufriedenheit der Teilnehmenden hohe positive Werte. Kritische Einschätzungen blieben selbst bei kontroversen Veranstaltungen im einstelligen Bereich. Zudem waren die Veranstaltungen gut besucht: Zwischen 30 und bis zu mehr als 150 Teilnehmende registrierten wir. Nach Einschätzung der lokalen Kooperierenden aus den Verwaltungen war dies eine eher höhere Resonanz als bei vergleichbaren Veranstaltungen vor der Pandemie.

Dies kann vor allem dadurch erklärt werden, dass der Zugang für viele einfacher wurde: Der Weg zur eigenen Couch ist kürzer als der in den Bürgersaal. Berufstätigen und Eltern wurde ermöglicht, an den Veranstaltungen teilzunehmen und nebenher die Familie zu versorgen. Andere verfolgten die Informationsveranstaltung entspannt und interessiert aus dem Urlaub und begrüßten explizit die digitale Durchführung der Bürgerinformation. Auch ältere Menschen beherrschten die für sie (teils ungewohnte) Technik und waren glücklich, sich nicht auf den Weg in einen Versammlungsraum begeben zu müssen. Zudem wurden offensichtlich in erheblichem Umfang jüngere Menschen erreicht, die sonst solchen Veranstaltungen eher fernblieben. Und dann gab es da noch die, die schlicht neugierig auf ein solches Onlineexperiment waren.

Aus Sicht der Veranstaltenden – also lokaler Politik, Stadtverwaltungen, aber auch Vorhabenträgern – wurden vor allem zwei Aspekte hervorgehoben, die sich auch mit unseren Eindrücken decken:

- Die „doppelte“ Ernte aus Chat und mündlichen Beiträgen sowie deren strukturierte Erörterung erzeugt nicht nur eine hohe inhaltliche Dichte. Sie führt auch dazu, dass es nicht so viele kommunikative „Interferenzen“ gibt, wie das sonst in einem Saal zu beobachten ist, wo sich die einzelnen Wortbeiträge oft wechselseitig beeinflussen oder miteinander „verklumpen“, sodass manche wichtigen Aspekte überhaupt nicht zur Sprache kommen.
- Die spezifische Kommunikationsstruktur in Verbindung mit neutraler externer Moderation etc. ist vermutlich auch dafür verantwortlich, dass die Veranstaltungen durchweg „zivil“ verliefen. Zwar gab es insbesondere im Chat emotionale Entladungen und vereinzelt Rüpeleien, aber das wirkte nicht auf die gesamte Gruppendynamik

ein, wie das etwa bei traditionellen Versammlungen zu beobachten ist, wo sich der Saal bei Kontroversen schnell emotional „aufheizen“ kann.

Im Gegensatz zu einer Präsenzveranstaltung kamen die kritischen Stimmen eher moderat und weniger emotional zu Wort. Die Onlinemoderation konzentrierte sich bei emotionalen Kommentaren auf die dahinterliegenden Sachfragen, sodass keine negative Stimmung aufkam. Manche, die sich ansonsten sehr häufig zu Wort melden, wurden durch das sequenzielle Abarbeiten von Themenblöcken (Bündelung aus Wortmeldungen und Chatbeiträgen) eher eingehegt. Was im Präsenzraum zu wiederholten Fragen in anderen Worten von verschiedenen Personen führt, konnte im digitalen Raum so sachlich gebündelt an die Fachleute vorgebracht werden.

Im Chat wurden aber auch positive Meinungen zum Projekt geäußert. Und auch die „stilleren“ Menschen wagten, ihre Fragen und Anmerkungen in den Chat zu stellen und bedankten sich geradezu, dass ihre Anliegen beantwortet wurden. Teilweise beantworteten Teilnehmende sich auch gegenseitig aufkommende Fragen oder regten zur parallelen Ideensammlung an. Kurzum: Das ansonsten stille und nicht selten störende Tuscheln im Nebengespräch wurde nun öffentlich und brachte neue Ideen hervor.

Aus Sicht großer Teile des Publikums schien die Tatsache, dass schon vieles vorentschieden war, kein Ärgernis zu sein. Lediglich in zwei Fällen wurde von einzelnen Teilnehmenden vehement bestritten, dass überhaupt gebaut werden sollte. Zumeist wurden viele einfache Fragen gestellt und Informationen abgefragt, wie der fließende und ruhende Verkehr konkret an bestimmten Orten geregelt werden soll, welche Maßnahmen zur Klimaanpassung getroffen werden und welche Gebäudehöhen in der Nachbarschaft akzeptabel sind. Auch Sorgen wurden benannt – über zu negative Umweltwirkungen (Lärm etc.), Verkehrssicherheit von Schulkindern, Belastungen in der Bauphase etc.

Verschiedentlich wurde zudem die Gelegenheit genutzt, um sich schon einmal nach Art, Preis und Verfügbarkeit des zu bauenden Wohnraums zu erkundigen – was zweifellos nicht in die Veranstaltung gehörte, von den Vorhabenträgern aber vermutlich nicht ungern zur Kenntnis genommen wurde. Aber der Austausch von Informationen war durchaus nicht alles. Es wurden auch von den einen Anstöße gegeben und von den anderen Anregungen aufgegriffen. Das gilt insbesondere für den Aufgabenbereich der Kommunen – hier signalisierte man zum Beispiel, über Verkehrsführungen oder den Erhalt von Bäumen noch einmal neu nachdenken zu wollen oder diesen oder jenen Aspekt in einem noch anzufertigenden Gutachten stärker zu berücksichtigen etc. Die Vorhabenträger hielten sich zumeist zurück, signalisierten gelegentlich auch Un-



verständnis (soll ich etwa noch mal ein Verkehrsgutachten finanzieren?), machten jedoch auch deutlich, dass sie die einen oder anderen Hinweise gern bei der Ausführung berücksichtigen.

Von „Luft nach oben“ spricht man gern, wenn etwas nicht gut lief oder besser laufen könnte. Natürlich gab es das auch in diesen Zusammenhängen. Zum Beispiel:

- Trotz der breit angelegten Ankündigungskampagnen wurde in den Kurzevaluationen zu allen Veranstaltungen die Form der Ankündigung jeweils am schlechtesten bewertet. Die Ursachen sind uns nicht ersichtlich. Aber anscheinend sollte der Kommunikation im Vorfeld noch mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden.
- Wir stellten in allen Fällen fest, dass in den Präsentationen Sprache und Darstellungsformen gewählt wurden, die für Nichtfachleute nur schwer zu verstehen sind. Der Hinweis auf die große Bedeutung einer für Laien verständlichen Kommunikation kann wohl nicht oft genug fallen.

Darüber hinaus gibt es zwei grundsätzliche Herausforderungen der Kommunikation zu Bebauungsplänen, die man unter den Stichworten „Zeitpunkt“ und „Raumbezug“ zusammenfassen kann:

- Die Frage nach dem richtigen Zeitpunkt des Beteiligens ist alt und wird immer wieder gestellt: Einerseits ruft ein noch offener Plan viele Detailfragen hervor, die nur unscharf beantwortet werden können, andererseits entsteht dann Unmut, wenn alles bis ins Detail festgelegt zu sein scheint. Was das für die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung heißen könnte, versucht der Gesetzgeber so zu fassen: „„Frühzeitig“ heißt, dass die Planung so weit vorangeschritten ist, dass sie einen Dialog zwischen den Bürgern und der Verwaltung über den jeweiligen Plan möglich macht. Gleichzeitig darf die Planung nicht so weit vorangeschritten sein, dass eine Einflussnahme der Bürger nur schwer möglich ist“ (Deutscher Bundestag 2019). Hier handelt es sich also um eine Gratwanderung. Die wird, das gilt es zu ergänzen, in dem Maße erschwert, wie Gemeinden nicht „angebotsorientiert“ in das B-Planverfahren gehen, sondern Nachfrage und Anstöße von Vorhabenträgern abwarten, bevor sie sich auf ein Bauleitplanverfahren einlassen.
- Zum Stichwort „Raumbezug“ muss auf die scharfen Grenzen eines Bebauungsplans hingewiesen werden: Er schneidet sozusagen „Inseln“ aus dem Stadtkontext. Damit geraten viele räumliche und funktionale Bezüge (Wegeverbindungen, Freiräume etc.) und alltagsweltlich erfahrene Zusammenhänge aus dem Blickfeld. Aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger bedarf es zumeist eines größeren räumlichen Umgriffs.

Daraus ergibt sich eine einfache, aber vielleicht überraschende Folgerung: Die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung kommt zu spät und ist räumlich zu beengt. Sie müsste früher und mit umfassenderen Raumbezügen stattfinden. Das lenkt den Blick auf „informelle“ Planungsstufen – etwa Rahmenpläne oder Stadtteilkonzepte. In diesem Planungsstadium ist noch mehr Raum für das Mitdenken von Lösungen oder das Formulieren von Planungshinweisen gegeben. Insofern liegen hier auch erweiterte Beteiligungsformen (etwa Werkstattverfahren; vgl. Strunk 2020) nahe. Das ist aber nur dann sinnvoll, wenn diejenigen, die sich später von solchen Anregungen in der Umsetzung inspirieren lassen sollten, auch auf geeignete Weise eingebunden werden. Sonst würde, wie in vielen „informellen“ Beteiligungsprozessen, einmal mehr die Rechnung ohne den Wirt gemacht.

Aber zurück zur Ausgangsfrage und damit zu einem aus unserer Sicht klaren Fazit: Die Durchführung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung in digitaler Form ist auch dann zu empfehlen, wenn die Covid-19-Pandemie nicht mehr dazu zwingt. Sie ist in mehrfacher Hinsicht Präsenzveranstaltungen überlegen. Das gilt zumindest dann, wenn sie in der hier beschriebenen, zweifellos aufwendigen Form vorbereitet und durchgeführt wird. So haben wir folgende Erfahrungen beim Einlösen der oben genannten Grundsätze gemacht:

1. Transparenz des Prozesses: Dass die frühzeitige Öffentlichkeit nicht mit einem leeren Blatt beginnt, ist Fachleuten geläufig, bedarf aber für die anderen Beteiligten der Erläuterung – zumal bei ihnen sonst leicht das Gefühl entsteht, vor vollendete Tatsachen gestellt zu werden. Umso wichtiger ist es, auf noch vorhandene Gestaltungsspielräume sowie weitere Verfahrensschritte und Möglichkeiten der Mitwirkung aufmerksam zu machen.

2. Dialog statt Monolog: Klare, verständliche und vollständige Informationen sowie ein transparenter, sachlicher Austausch zeigen Gestaltungsspielräume auf, führen zu neuen Sichtweisen für alle, bieten Möglichkeiten zum gemeinsamen Lernen für weiterführende Lösungen.

3. Alle da, alle kommen zu Wort: In den hier beschriebenen Veranstaltungen sind tatsächlich alle am Vorhaben Beteiligten – auch die, die umsetzen – vertreten. Die diversen Fachplanungsämter, lokale Politik, Fachleute, Vorhabenträger, Eigentümer, Anwohnerschaft, Bürgerinitiativen und Interessierte bringen ihre vielfältigen Interessen und Belange ein und tauschen Sichtweisen aus.

4. Höhere Resonanz und Reichweite: Wenn kein Raum überwunden werden muss, ist die Teilnahme erleichtert, insbesondere für diejenigen, die sich aus unterschiedlichsten Gründen nicht hätten auf den Weg in den Bürgersaal machen können. Der räumlichen Distanz zum Trotz ent-



steht im digitalen Veranstaltungsort Nähe – z. B. durch die persönliche Begrüßung und Ansprache. Die Informationsgewinnung findet über mehrere Kanäle – geschrieben und gesprochen – statt. Diese Parallelkommunikation führt zur doppelten Ernte von Anregungen.

Mehr davon ...

Dieser Praxisbericht kann nur Erfahrungen aus einigen Fällen transportieren. Wie sieht es darüber hinaus aus? Was ist zu verallgemeinern, was war möglicherweise an Sonderbedingungen geknüpft? Antworten auf diese Fragen sind nach unserem Kenntnisstand derzeit allerdings nicht zu finden. Das gilt nicht nur für die junge digitale Praxis unter Coronabedingungen, sondern für den gesamten Alltag der Öffentlichkeitsbeteiligung in Städtebau und Stadtentwicklung. Das ist irritierend – und verweist auf offensichtlich große blinde Flecken in der Fachdiskussion. Diese scheint auf hervorgehobene „informelle“ Verfahren und normativ-konzeptionelle Diskussion fokussiert, lässt aber die Alltagspraxis außer Acht. Selbst innerhalb vieler Kommunen scheint es keinen Überblick darüber zu geben, wo, von wem und mit wem in welchem Verfahrenskontext Fragen der Stadtentwicklung öffentlich erörtert werden. Das jedenfalls ergaben erste Stichproben, die wir in diesem Zusammenhang unternahmen.

Aber wie soll Praxis weiterentwickelt werden, wenn man sie nicht kennt? Wie soll das Spektrum der Gestaltungsmöglichkeiten ausgeschöpft werden, wenn man nicht weiß, ob und wie es derzeit genutzt wird? Und wie will man die vielen offenen Fragen – etwa zu den tatsächlichen inhaltlichen Spielräumen, zur Einbettung der verbindlichen Bauleitplanung in vorgeschaltete informelle Planungs- und Kommunikationsschritte – beantworten, wenn man die dazu bereits vorliegenden Erfahrungen nicht kennt? Und nicht zuletzt: Wie soll, wie kann die vom Bundestag ins Auge gefasste Evaluation zum Planungssicherstellungsgesetz ohne Kenntnis der Praxis in ihrer Breite sinnvoll durchgeführt und inhaltlich aussagekräftig sein?

Kurzum: Wir sehen hier dringenden Handlungsbedarf. Sowohl mit Blick auf den Erfahrungsaustausch innerhalb der kommunalen Praxis als auch mit Blick auf eine systematische, den Alltag der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Stadtentwicklung abbildende Forschung. Das hat nicht nur für die Fachwelt Relevanz. Denn eines zeigt auch schon unsere kleine Stichprobe: Die Art und Weise, wie diese Alltagsaufgaben der Kommunikation bewältigt werden, ist auch für die Stadtbevölkerung von erheblicher Bedeutung und prägt ihr Bild von „Beteiligung“ und ihrem Verhältnis zu Verwaltung und Politik. Vielleicht können also die durch die Pandemie gewonnenen neuen Erfahrungen jenen Anstoß geben, der notwendig zu sein scheint, um den Alltag der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Stadtentwicklung mit anderen Augen zu betrachten.



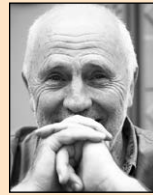
Dr. Christine Grüger

suedlicht . moderation . mediation . planungsdialog, Freiburg i. Br.



Damian Paderta

Webgeograph und Digitalberater, Bonn



Prof. Dr. Klaus Selle

NetzwerkStadt GmbH, Schwerte



Dr. Fee Thissen

NetzwerkStadt GmbH, Schwerte

Quellen und weiterführende Literatur:

Viele der zum Thema gehörenden Aspekte haben wir hier nur gestreift. Daher verweisen wir ergänzend auf:

Grüger, Christina/Thissen, Fee (2020): Digitale Kommunikation in Krisenzeiten. Lerneffekte für neue Formen des Miteinanders. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 4/2020, S. 110–117

Selle, Klaus (2021): Es geht um die Substanz. In Prozessen der Stadtentwicklung glaubwürdig beteiligen. In: Stiftung Mitarbeit (Hg.): Glaubwürdig beteiligen. Impulse für die partizipative Praxis. Beiträge zur Demokratieentwicklung von unten, No. 30; Bonn [Verlag Stiftung Mitarbeit], S. 7–42

Zitiert werden:

Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz (2020): Gesetz zur Sicherstellung ordnungsgemäßer Planungs- und Genehmigungsverfahren während der COVID-19-Pandemie (Planungssicherstellungsgesetz – PlanSiG) [<https://www.gesetze-im-internet.de/plansig/BJNR104100020.html>]

Deutscher Bundestag (2019): Sachstand – Bürgerbeteiligung gem. BauGB <https://www.bundestag.de/resource/blob/654318/217a519c24ef16ec53d131a2302a5fde/WD-7-116-19-pdf-data.pdf>

Deutscher Bundestag (2020): Entwurf eines Gesetzes zur Sicherstellung ordnungsgemäßer Planungs- und Genehmigungsverfahren während der COVID-19-Pandemie (Planungssicherstellungsgesetz – PlanSiG) <https://dserver.bundestag.de/btd/19/192/1919214.pdf>

Deutscher Bundestag (2021): Bundestag verlängert das Planungssicherstellungsgesetz bis Ende 2022 <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw08-de-planungssicherstellungsgesetz-821770>

Strunk, Roland (2020): Verknüpfung formeller und informeller Bürgerbeteiligung in baulich-räumlichen Prozessen, eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 04/2020 vom 21.12.2020