

# Wie steht es mit der Bürgerbeteiligung im Planungsrecht – braucht es neue Anstöße?<sup>1</sup>

von Michael Krautzberger

## Schlüsselwörter

Bürgerbeteiligung, Stadtentwicklung, Stellenwert für die Planung, Städtebauliche Verträge, Stadterneuerung, Zivilgesellschaft

## Zusammenfassung

Die Rahmenbedingungen für die Bürgerbeteiligung haben sich gegenüber der Zeit ihrer breiten Einführung in den Jahren nach 1970 verändert: Eine weiter emanzipierte Gesellschaft und neue Formen der Kommunikation verändern Formen und Ansprüche von Bürgerbeteiligungen. Neue Fragen sind z. B.: Was für Raum bleibt für die planerische Abwägung, wenn Entscheidungen in zivilgesellschaftliche Prozesse eingebunden sind? Kann die Beteiligung auf die Planung beschränkt bleiben? Kann die Bürgerbeteiligung durch die Einschaltung professioneller Mediatoren erweitert werden?

## 1 Neue Herausforderungen?

Kein anderes Planungsverfahren sieht eine so intensive Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger vor wie das städtebauliche Planungsrecht. Aber: Die Beteiligungsoptionen im Städtebau entstammen einer Situation „vor“ Elektronik und „vor“ der geradezu offensiven Öffnung der städtebaulichen Planungen für öffentlich-private Partnerschaften, vor der Hochkonjunktur städtebaulicher Verträge. Wo bleibt die öffentliche Beteiligung, wenn Aushandlungsprozesse an die Stelle formaler Beteiligungen treten? Was für Raum bleibt für die planerische Abwägung, wenn Entscheidungen in zivilgesellschaftliche Prozesse eingebunden sind? Zivilgesellschaft, Kooperationen zwischen öffentlicher Hand und Privaten sind in der Öffentlichkeit meist positiv belegte Begriffe. Im Stadtentwicklungsbericht der Bundesregierung 2010 heißt es etwa unter dem Rubrum „Zivilgesellschaftliche Mitwirkung und Verantwortung für die Stadtentwicklung unterstützen“ Stadtentwicklung sei eine „Gemeinschaftsaufgabe,“ die nur dann erfolgreich umgesetzt werden kann, wenn private und öffentliche Akteure gemeinsam Verantwortung übernehmen und Engagement für die Städte zeigen. Und dann wird auf die Business Improvement Districts oder Housing Improvement Districts und Neighbourhood Improvement Districts hingewiesen, also auf die Kooperation verschiedenster Akteure. Vielfach wird das dann mit Kostengewinnen oder Kostenrisiken in Verbindung gebracht. Oder mit der Förde-

**Bürgerbeteiligung in der städtebaulichen Planung hat eine lange Tradition**

Die Rahmenbedingungen für die Bürgerbeteiligung haben sich gegenüber der Zeit ihrer breiten Einführung in den Jahren nach 1970 verändert: Eine weiter emanzipierte Gesellschaft und neue Formen der Kommunikation verändern Formen und Ansprüche von Bürgerbeteiligungen. Neue Fragen sind z. B.: Was für Raum bleibt für die planerische Abwägung, wenn Entscheidungen in zivilgesellschaftliche Prozesse eingebunden sind? Kann die Beteiligung auf die Planung beschränkt bleiben? Kann die Bürgerbeteiligung durch die Einschaltung professioneller Mediatoren erweitert werden?

<sup>1</sup> Diese Gedanken Klaus Borchard aus Anlass des 75. Geburtstags zu widmen, liegt besonders nahe: Wenige Wissenschaftler in der stadt- und raumbezogenen Forschung sind so sehr auch an den strukturellen Frage von räumlicher Planung interessiert und haben in diesem Bereich Grundsätzliches erarbeitet.

rung des bürgerschaftlichen Engagements auch in seiner Bedeutung für „Wohlergehen, Wachstum und Wohlstand unserer Gesellschaft“ (so der erwähnte Stadtentwicklungsbericht).

## 2 Stadtentwicklung – ein Thema für die Menschen?

Welche Relevanz haben diese theoretischen Positionen für die städtebauliche Planung und die Stadtentwicklungsplanung? Beteiligung an Planungen steht vor komplexen, vielleicht auch widersprüchlichen Herausforderungen: Zwischen Engagement und Desinteresse, zwischen Emanzipation der Zivilgesellschaft und Arroganz der Planer oder Macher, zwischen hohen fachlichen Anforderungen und Alltagswissen, zwischen demokratischer Legitimation und Effizienz. Aber: Wird von der Öffentlichkeit wahrgenommen, mit was sich Experten – Wissenschaft, Planerinnen und Planer, Politik – beim Thema „Stadtentwicklung“ befassen oder ist das zu technokratisch, zu weit weg, nicht „vermittelt“?

**Erreichen die Aufgaben der Stadtentwicklung die Öffentlichkeit?**

- Wer weiß eigentlich schon was ein Bebauungsplan ist?
- Und trotzdem werden Bürgerinnen und Bürger an seiner Aufstellung beteiligt.
- Und wer weiß gar, was ein „Integriertes Stadtentwicklungskonzept“ ist?
- Und der Inhalt eines Integrierten Stadtentwicklungskonzepts: Wen spricht das an? Muss man dafür nicht wieder „Experte“ sein?

Ist es eine Illusion, damit die Öffentlichkeit zu erreichen? Andererseits: Die Einbeziehung der Öffentlichkeit an den gemeindlichen Planungen versteht sich in einer modernen Gesellschaft von selbst.

Und: Wer plant eigentlich die Stadt? „Große Persönlichkeiten“ – wie im frühen 20. Jahrhundert? Oder Investoren? Oder Parteigliederungen im Hinterzimmer?

## 3 Stellenwert der Beteiligung in der Stadtplanung

Als Funktionen einer Beteiligung der Zivilgesellschaft an öffentlichen Planungen werden oft genannt:

- Integrationsfunktion: Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger in die Planungen;
- Rechtsschutzfunktion: Konfliktvermeidung durch Beteiligung im Vorfeld von Entscheidungen;
- Rationalisierungsfunktion: Beitrag zur Optimierung der Planungen;
- Effektivierungsfunktion: Vermeidung von gerichtlichen Auseinandersetzungen und Verfahrensverzögerungen;

- Legitimationsfunktion: Erhöhung der Akzeptanz von Planungen;
- Kontrollfunktion: Einsichtnahmen in die Unterlagen, Möglichkeit des Nachvollziehens der Planungs- und Entscheidungsprozesse.

Es ist vor allem Aufgabe der kommunalen Praxis, die Beteiligungsverfahren attraktiv zu gestalten. Aber: Da die überwältigende Mehrheit der Öffentlichkeit keine oder wenig Kenntnis von Bauleitplänen oder städtebaulichen Entwicklungskonzepten hat und sich darunter sehr wenig vorzustellen vermag, liegt hier eine

**Partizipation ist von der städtebaulichen Planung nicht weg zu denken**

Bringschuld der planenden Verwaltung. Eine Beteiligung über „Schwarze Bretter“ oder Amtsblätter reicht nicht immer aus. Wer weiß überhaupt, ob „ihre/

seine“ Gemeinde, „ihre/seine“ Stadt ein Schwarzes Brett hat und wo dieses hängt oder ob es ein „Amtsblatt“ gibt und wie man das erhält.

Dazu kommt ein Strukturproblem des deutschen Planungsrechts: In den Europäischen Staaten gibt es – neben unterschiedlichen Beteiligungen bei städtebaulichen Beteiligungen – vielfach die Beteiligung beim konkreten Bauvorhaben. Dem deutschen Beteiligungsverständnis ist das fremd. Mit dem Bebauungsplan ist das Schicksal der Planung entscheiden. Der Rest ist ein Genehmigungsverfahren außerhalb der Öffentlichkeit. Dabei wäre gerade die Beteiligung am konkreten Projekt das, was die Öffentlichkeit „verstehen“ würde, wo sie Urteile abgeben will und kann. Die Vorverlagerung der Beteiligung auf die Planungsphase eines ohnehin schwer verständlichen Plans, engt die Mitwirkungsmöglichkeiten zumindest psychologisch ein. Übrigens führt diese besondere „deutsche“ Konstruktion auch dazu, dass z. B. Umweltprüfungen und Artenschutz usw. auf der Ebene der abstrakten Planung abgearbeitet werden müssen, also u. U. auch zeitlich weit vor der Realisierungsplanung.

#### 4 Städtebauliche Verträge und Aushandlung versus Öffentlichkeitsbeteiligung?

Kooperationen zwischen Gemeinde und Privaten, Business Improvement Centers, vorhabenbezogene Bebauungspläne, städtebauliche Verträge – all dies segelt ja mit starkem Rückenwind der Kooperation. Da werden Planungsentscheidungen von den Privaten vorbereitet und strukturiert, da wird im

**Abwägung kann nicht privatisiert werden.**

Vorfeld einer kommunalen Entscheidung „abgewogen“, öffentliche Beteiligungen werden von Privaten durchgeführt usw. Keine Frage: Das wird vielfach die Effizienz der Planungen und ihrer Umsetzung stärken und die Gemeinden auch in den Kos-

ten entlasten. Und die Beteiligung der Öffentlichkeit? Und die politisch-planerische Abwägung durch die kommunale Volksvertretung?

Die Grenze zwischen Mäuscheln und Kooperation – ist sie vielleicht manchmal fließend? Sie ist strikt zu beachten – die Öffentlichkeit ist die unerlässliche Garantie dafür, d. h. die Öffentlichkeit muss die Verhältnisse kennen: Transparenz, Offenlage der Bindungen, Begründung der Entscheidungen – das sind selbstverständliche rechtsstaatliche Forderungen. Abwägung ist ein Gebot des Rechtsstaates – Abwägung kann nicht privatisiert werden.

#### 5 Stadterneuerungsprozesse sind erfolgreicher mit der Beteiligung

Wenn man sich die Struktur und die Funktion von Beteiligungsverfahren in Kleinstädten ansieht – und nicht selten auch in den Stadterneuerungsgebieten der größeren Städte, vor allem aber auch in den Gebieten der „Sozialen Stadt“ –, dann fällt eine vielfach sehr viel intensivere und offenere Beteiligung auf als nicht selten sonst in den Planungsfällen großer Städte. Die Stadtplanerinnen und Stadtplaner – sie haben dabei auch die Aufgabe des „Pädagogen“ und dabei auch die des Moderators:

**Die Stadterneuerung ist der erfolgreichste Bereich der Partizipation**

Sie erklären in intensiven Runden mit der Öffentlichkeit, also der Bürgerschaft, die Voraus-

setzungen, die Rahmenbedingungen, die Funktionsweisen, die Sachzwänge, die Folgen von Planungen. Dazu braucht es Offenheit und Geduld und Zeit. Weil wir in Deutschland das Schergewicht der Beteiligungen bei den mitunter noch abstrakten Planungen haben, nicht aber wie im angloamerikanischen Raum am konkreten Projekt, erfordert die Beteiligung der Öffentlichkeit eben mehr. Und man müsste für Beteiligungen in größeren Städten Voraussetzungen schaffen, unter denen die individuelle Beteiligung ähnlich vital ist.

#### 6 Partizipation – eine Bringschuld der Stadtplanung

Eine Planungskultur sozusagen „von unten“ – wobei „oben“ und „unten“ hier sehr missverständlich sein können? Könnte es sein, dass wir hier Ressourcen ungenutzt lassen? So wie wir die Gefahr zu erkennen beginnen, durch Bildungspolitik den großen Schatz zu vergeuden, der im „humanen Kapital“ der Kinder, gering Verdienender und von Migranten liegt? Und so lässt sich auch fragen, ob es nicht ebenso überzeugend gelingen könnte, die Kreativität einer emanzipierten Stadtgesellschaft für

**Planungskultur „von unten“**

die Entwicklung des eigenen Lebensumfelds zu gewinnen und damit für die Stadtentwicklung.

## 7 Einige Vorschläge

Was man trotz des hohen Standes der rechtlichen Garantie von öffentlicher Beteiligung an den städtebaulichen Planungen fortentwickeln könnte:

Die Offenlegung der einer Planung zugrundeliegenden Daten sind durch das neue europäische Umweltrecht gestärkt worden. Dessen Umsetzung sollte verstärkt und kreativ genutzt werden. Und es sollte nicht auf ökologisch relevante Planungen begrenzt werden, sondern ebenso die sozialen, ökonomischen und kulturellen Auswirkungen einschließen.

Die Gemeinden sollten neben den ortsüblichen Bekanntmachungen (Zeitung, Schwarzes Brett, Amtsblatt, Internet) auch die unmittelbare Unterrichtung der Betroffenen vorsehen.

Auch die „zusammenfassende Erklärung“, die bei den Verfahren mit Umweltprüfung vorgesehen ist, erhöht die Transparenz und kann bei allen Verfahren empfohlen werden. Allerdings sollte die Rechtsprechung dies nicht in die Überprüfung der Rechtmäßigkeit einbeziehen.

Zu fragen ist, ob die „Unbeachtlichkeit“ von Verletzungen des Gebots der vorzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung, noch uneingeschränkt aufrecht zu erhalten ist oder ob die überhaupt unterlassene vorzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung zu einem beachtlichen

Verfahrensfehler führt. Vorbild einer solchen Regelung könnte der Gedanke des § 214 Abs. 2a Nr. 3 BauGB sein.

Die Mediation ist nach § 4b BauGB möglich. Der Gesetzgeber sollte die Bedeutung der Mediation für die Bauleitplanung jedoch ausdrücklich regeln. Er sollte sie zugleich gegenüber der gesetz-

lichen Öffentlichkeitsbeteiligung abgrenzen.

Die erfolgreichen Beteiligungen der Öffentlichkeit in der Stadterneuerung und bei Verfahren

**Die Beteiligung der Öffentlichkeit kann verbessert werden.**

der Sozialen Stadt sollten bei wichtigen Verfahren der Bauleitplanung genutzt werden. Dies bedeutet u. a. „Zugehen“ auf die Betroffenen, Stadteilbüros, aktive Information seitens der Verwaltung. Allerdings setzt dies eine entsprechende finanzielle Ausstattung der Gemeinden voraus wie es bei der Stadterneuerung vorgesehen ist.

Die für die planerischen Entscheidungen maßgeblichen Absprachen sind – etwa in den Begründungen der Bauleitpläne – offenzulegen und damit zum Gegenstand der Beteiligungen machen.

### **Anschrift des Verfassers**

*Prof. Dr. Michael Krautzberger*

*Kolfhausstraße 7*

*D-53173 Bonn*

*E-Mail: michael.krautzberger@gmx.de*