

# DStGB DOKUMENTATION N° 117



## Bürgerbeteiligung

bei kommunalen Vorhaben  
und in der Stadtentwicklung



**DStGB**  
Deutscher Städte-  
und Gemeindebund  
[www.dstgb.de](http://www.dstgb.de)

**DSK**

DSK Deutsche Stadt- und  
Grundstücksentwicklungsgesellschaft

## IMPRESSUM

Autoren (Teil I):



Beigeordneter  
Norbert Portz,  
Deutscher Städte- und  
Gemeindebund



Beigeordneter  
Uwe Lübking,  
Deutscher Städte- und  
Gemeindebund

Autor (Teil II):



Dr. Marc Weinstock  
DSK Deutsche Stadt- und  
Grundstücksentwicklungsgesellschaft mbH & Co.KG

## INHALT

Vorwort des Deutschen Städte- und Gemeindebundes 4

### Teil I

<b>I</b>	<b>Einleitung</b>	<b>5</b>
<b>II</b>	<b>Bürgermitwirkung in kommunalen Entscheidungsprozessen</b>	<b>6</b>
<b>III</b>	<b>Bürgerbeteiligung nach Kommunalverfassungen</b>	<b>6</b>
	1. Bürgerversammlungen/Einwohner- versammlungen	6
	2. Einwohnerfragestunde	6
	3. Anhörungs- und Unterrichtungspflicht	6
	4. Bürgerantrag/Einwohnerantrag	7
	5. Bürgerbegehren und Bürgerbescheid	7
	5.1 Bürgerbegehren	7
	5.2 Bürgerentscheid	7
<b>IV</b>	<b>Informelle Beteiligungsformen</b>	<b>8</b>
	1. Die Bürgerversammlung	8
	2. Die Bürgerausstellung	8
	3. Die Planungszelle/Bürgergutachten	8
	4. Die Zielkonferenz	9
	5. Die Zukunftswerkstatt	9
	6. Das Bürgerpanel	9
<b>V</b>	<b>Verfahrensabsprachen</b>	<b>10</b>
<b>VI</b>	<b>Das BauGB: Guter Rechtsrahmen bei Verbesserung im Vollzug</b>	<b>11</b>
	1. Bewährtes Modell der Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der repräsentativen Demokratie	11
	2. Rechtliche Grenzen der Öffentlichkeits- beteiligung beachten	12

3.	BauGB-Normen: Grundsätzlich rechtlich ausreichend	12		
4.	Öffentlichkeitsbeteiligung im Vollzug modernisieren – Mehrwertmodelle für Bürger schaffen	13		
	<i>a) Zeitgemäße Kommunikationsformen nutzen</i>	13		
	<i>b) Herausforderungen und Prüfpunkte bei der E-Partizipation für Kommunen</i>	13		
	<i>c) Mehrwertmodelle für Bürger schaffen</i>	14		
5.	„Leise Bürger“ aktivieren – informelle Verfahren stärken	14		
	<i>a) Demokratie und Legitimation durch frühe Einbindung der gesamten Bürgerschaft stärken</i>	14		
	<i>b) Informelle Teilnahmeverfahren stärken</i>	15		
6.	Intensivere Beteiligung auf der Grundlage des Besonderen Städtebaurechts	15		
7.	Paradigmenwechsel: Private Initiativen für die Stadtentwicklung	15		
<b>VII</b>	<b>Möglichkeiten für plebiszitäre Elemente in der Bauleitplanung</b>	<b>16</b>		
1.	Direkte Demokratie als Stärkung der repräsentativen Demokratie	16		
2.	Bürgerbegehren und Bürgerentscheide im Verhältnis zur kommunalen Bauleitplanung	17		
	<i>a) Konkurrenz- und Spannungsverhältnis</i>	17		
	<i>b) Rechtliche Grenzen für Plebiszite in der Bauleitplanung</i>	17		
	<i>c) Keine Bürgerentscheide und Plebiszite bei Geltung des kommunalen Abwägungsgebots</i>	17		
	<i>d) Bürgerentscheide im Geltungsbereich abwägungsfreier Entscheidungen</i>	18		
<b>VIII</b>	<b>Beteiligung von Jugendlichen</b>	<b>19</b>		
<b>IX</b>	<b>Fazit zur Bürgerbeteiligung bei Planungsvorhaben</b>	<b>20</b>		
			<b>Teil II</b>	
			<b>Bürgerbeteiligungen – mit wem, wann und wie kommunizieren?</b>	
			Praktische Beispiele der Bürgerbeteiligung in der Stadtentwicklung	21
			<b>I Einleitung</b>	<b>21</b>
			<b>II Mit welchen Adressaten wird kommuniziert?</b>	<b>21</b>
			1. Treiber des Bürgerlichen Protestes	21
			2. Zur Klassifizierung der Protestanten	22
			3. Konsequenzen für die Kommunikation mit Bürgerbeteiligungen	22
			<b>III Zu welchem Zeitpunkt wird kommuniziert?</b>	<b>23</b>
			1. Das Partizipationsparadoxon als scheinbarer Erklärungsansatz	23
			2. Argumente gegen das Partizipationsparadoxon	23
			<b>IV In welcher Form wird kommuniziert?</b>	<b>24</b>
			1. Regeln guter Beteiligung	24
			2. Praxisbeispiele guter Beteiligung im Netz	24
			<b>V Ergebnis</b>	<b>26</b>

## VORWORT DES DEUTSCHEN STÄDTE- UND GEMEINDEBUNDES



*Dr. Gerd Landsberg,  
Geschäftsführendes  
Präsidialmitglied des  
Deutschen Städte-  
und Gemeindebundes*

Bürgerbeteiligung ist kein Modephänomen, sondern ein Grundprinzip der Kommunalpolitik. Seit jeher gibt es in den Städten und Gemeinden bei Projekten Bürgerbeteiligungsverfahren in unterschiedlichen Ausprägungen. Dies beginnt bei Informationsveranstaltungen und geht über innovative Plattformen und Mediationsverfahren bis hin zu förmlichen Anhörungsverfahren. Die gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligungsmöglichkeiten von Bürgerinnen und Bürgern werden jedoch in vielen Fällen nicht wahrgenommen.

Andererseits zeigen Protestbewegungen gegen Großvorhaben, dass die Bürgerschaft nicht Politik verdrossen ist. Sie will eingebunden werden und sich fachlich einbringen. Dies belegt: Die Demokratie funktioniert, wenn auch womöglich nicht immer nach den Regeln, wie wir sie bisher aufgestellt haben. Wenn sich aber die Sprache der Bürger und die traditionellen Spielregeln ändern, müssen wir diese anpassen. Nötig ist daher eine Modernisierung der Bürgerbeteiligung im Vollzug.

Jedenfalls gilt: Die Herausforderungen in den Kommunen können nur gemeinsam mit der Bürgerschaft bewältigt werden. Eine Stadtentwicklung oder auch der Ausbau der erforderlichen Anlagen für erneuerbare Energien im Zuge der Energiewende, die an den Menschen vorbeiläuft und deren Meinungen und Wissen nicht einbezieht, funktioniert nicht. Grundvoraussetzung für ein breites Bürgerengagement ist aber stets, dass die Kommunen auch einen finanziellen Gestaltungsspielraum haben und Entscheidungsspielräume und damit Alternativen vor Ort vorhanden sind.

Für eine effiziente Bürgerbeteiligung ist es bei Wahrung der repräsentativen Demokratie zielführend, eine frühe, umfassende, transparente und auch attraktiv gestaltete Beteiligungskultur zu entwickeln und zu leben. Dies erfordert die Annahme dieser „Rolle“ durch Politik und Verwaltung insbesondere unter verstärkter Anwendung innovativer und elektronischer Kommunikationsformen. Dabei gilt es, die Ideen des mündigen Bürgers und nicht nur der unmittelbar Betroffenen als Chance zu verstehen. Der Bürger hat aber gegenüber der Gemeinde nicht nur eine Hol-, sondern auch Bring-schuld: Die gemeinsame Suche nach der besten Lösung.

Die DStGB-Dokumentation „Bürgerbeteiligung bei kommunalen Vorhaben und in der Stadtentwicklung“ hat zum Ziel, sowohl die unterschiedlichen Formen der Bürgerbeteiligung darzustellen als auch die Herausforderungen einer innovativen Bürgerbeteiligung aufzuzeigen. Dabei liegt ein besonderer Schwerpunkt in der Bürgerbeteiligung bei Planungsvorhaben und in der Stadtentwicklung. Die Dokumentation will über das Aufzeigen der rechtlichen Möglichkeiten von Bürgerbeteiligungen hinaus auch praxisnahe Hinweise geben, mit wem, wann und wie am besten und am zielführendsten zu kommunizieren ist.

Berlin, im Mai 2013

Dr. Gerd Landsberg

# I Einleitung

Städte und Gemeinden erleben immer mehr, dass sich die Bürgerschaft aktiv bei den sie betreffenden kommunalen Grundsatzenscheidungen einbringt. Kommunalverwaltungen und Kommunalpolitik räumen dem Thema „Bürgerbeteiligung“ einen hohen Stellenwert ein. Sie sind beim Thema Bürgerbeteiligung und Bürgernähe Vorreiter der politischen Ebenen. Die Mitwirkung reicht dabei über die Gestaltung ihres eigenen Stadtviertels, zu geforderten Verbesserungen im Bereich von Kindergärten und Schulen, das Veto gegen die Privatisierung von Stadtwerken und Vorschlägen zur Haushaltskonsolidierung sowie zu Investitionsmaßnahmen (Bürgerhaushalt) bis hin zur aktiven Beteiligung bei Planungsverfahren. Traditionell ist Bürgerbeteiligung sehr stark in den Planungs- und Stadtentwicklungsprozessen gefragt.

Bei den Planungsverfahren stehen auf kommunaler Ebene schon rechtlich naturgemäß nicht Bürgerproteste gegen Großprojekte, wie gegen Großflughäfen oder Autobahntrassen, im Vordergrund. Häufig sind es vor Ort die klassischen Themen wie Verkehr, neue Gewerbeansiedlung, Stadtumbau oder Veränderungen bei den Infrastruktureinrichtungen, insbesondere infolge der Schließung von Kultur- und Sporteinrichtungen, die die Bürger zur Aktivierung bewegen. Dabei suchen die Bürger nach neuen Wegen der politischen Teilhabe – entweder über direkt-demokratische oder plebiszitäre Kanäle (Bürgerbegehren und Bürgerentscheide) oder mittels dialogorientierter und moderner (Internet etc.) Verfahren der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung. Bürgerbeteiligung ist jedenfalls bei den Kommunen nicht erst seit Stuttgart 21 en vogue.<sup>1</sup> Daher geht es schon lange nicht um die Frage, ob, sondern wie die Bürgerschaft an der Planung und Realisierung von Projekten beteiligt werden.

Auf kommunaler Ebene hat die Intensität der Öffentlichkeitsbeteiligung infolge der Energiewende noch weiter zugenommen. Diskussionen im Zusammenhang mit der Aufstellung von Windrädern oder bei der Neuansiedlung von Biomasseanlagen, aber auch Proteste gegen die Installation von Strommasten infolge des notwendigen Ausbaus der Energietrassen, seien nur beispielhaft erwähnt. Diese Beispiele belegen wegen des damit verbundenen Planungserfordernisses der Städte und Gemeinden, dass Bürgerbeteiligung bei komplexeren Stadtentwicklungsprozessen grundsätzlich rechtlich und tatsächlich auf der Ebene der kommunalen Bauleitplanung verläuft.

Dennoch hängt die Frage, ob gerade komplexe und größere Projekte in einer Kommune verwirklicht werden immer mehr davon ab, wie die Städte und Gemeinden das Spannungsverhältnis zwischen erforderlicher Planungssicherheit einerseits mit der Beteiligung der Betroffenen und dem Interesse des Allgemeinwohls andererseits in Einklang bringen.



<sup>1</sup> Nanz-Fritsche in Handbuch Bürgerbeteiligung, Bundeszentrale für politische Bildung, Band 1200, S. 9.

## II Bürgermitwirkung in kommunalen Entscheidungsprozessen

Information, Beteiligung, Teilhabe, Mitwirkung und Kooperation der Bürgerschaft sind im Rahmen der Stadtentwicklung und der Bauleitplanung nichts grundsätzlich Neues. Sie sind aber von herausragender Bedeutung. Denn nur dann, wenn Bürgerbeteiligung Grundlage und gelebte Praxis kommunaler Selbstverantwortung sind, lassen sich die Herausforderungen in den Kommunen bewältigen. Eine Stadtentwicklung, die an den Menschen vorbeiplant und deren Meinungen und deren Wissen nicht einbezieht (Beispiel: Stadtumbau), kann und wird nicht funktionieren. Demokratie lebt vom Mit-

machen. Eine umfassende und qualitätsvolle Beteiligung der Bürgerschaft ist daher mehr denn je der Schlüssel für die Realisierbarkeit von Infrastrukturmaßnahmen (Energiewende etc.). Aber auch ansonsten gilt: Nur wenn Bürgerinnen und Bürger ihre eigenen Vorstellungen mit in die Planungs- und Umsetzungsprozesse kommunaler Vorstellungen einbringen können, trägt dies in der Folge zur Identifikation mit ihrer Stadt und Gemeinde bei. Denn gerade Städte und Gemeinden werden getragen von der breiten Zustimmung ihrer Bewohner.

## III Bürgerbeteiligung nach den Kommunalverfassungen

Die Gemeindeordnungen der Länder sehen neben dem Petitionsrecht gegenüber den Gemeindeorganen, d.h. das Recht, sich mit Bitten und Beschwerden an diese zu wenden, verschiedene Möglichkeiten der Einflussnahme der Bürgerschaft auf die politische Willensbildung im Interesse der unmittelbaren Demokratie vor. Die Form der politischen Willensvermittlung und die Struktur der Gemeindeorgane orientieren sich im Grundsatz am Modell der repräsentativen Demokratie. Auch die Kommunalpolitik ist dadurch charakterisiert, dass Meinungen und Wünsche nicht unmittelbar, sondern nur durch rechtsförmige Entscheidungen der jeweiligen Mandatsträger verwirklicht werden können. Das Modell der repräsentativen Demokratie hat nach wie vor viele Gründe für sich, zum Beispiel ein Höchstmaß an Stabilität und Kontinuität der Verwaltungstätigkeit. Gleichwohl erweist sich die Einführung von Elementen der unmittelbaren Demokratie auch im kommunalen Bereich als, wie dargelegt, sinnvoll und praktikabel. Sie bieten unter bestimmten Voraussetzungen den Bürgern die Möglichkeit, sich mit wichtigen Gemeindeangelegenheiten auseinanderzusetzen, stärken die Akzeptanzbereitschaft und erhöhen die Bürgernähe. Voraussetzung bleibt aber, dass die repräsentative Demokratie nicht ausgehöhlt wird und ins Leere läuft. Folgende Möglichkeiten sehen die Gemeindeordnungen vor:

### 1. BÜRGERVERSAMMLUNGEN / EINWOHNERVERSAMMLUNGEN

Die Einwohner-/Bürgerversammlungen dienen der Information, der Meinungsbildung und dem Meinungsaustausch der Gemeindeeinwohner mit den gewählten Repräsentanten der Gemeinde. Hier können wichtige Gemeindeangelegenheiten erörtert werden. Ein weiteres Mitwirkungsrecht wird den Einwohnern über dieses Rechtsinstitut nicht gewährt. Eine Instrumentalisierung dieses Instituts zu Wahlkampfzwecken

seitens der Gemeindeorgane oder einzelner Organmitglieder ist nicht zulässig. Teilnahmeberechtigt sind grundsätzlich alle Einwohner einer Gemeinde. Die Versammlung darf nicht dazu genutzt werden, zum Beispiel ein Plebiszit über eine Gemeindeangelegenheit herbeizuführen.

### 2. EINWOHNERFRAGESTUNDE

Die Gemeindevertretung kann bei öffentlichen Sitzungen den Einwohnern die Möglichkeit einräumen, Fragen zu Beratungsgegenständen oder anderen Gemeindeangelegenheiten zu stellen. Fragestunden dienen im Wesentlichen der Information der Einwohner über wichtige Angelegenheiten.

### 3. ANHÖRUNGS- UND UNTERRICHTUNGSPFLICHT

Der Gemeinderat ist verpflichtet, die Einwohner über allgemein bedeutsame Angelegenheiten der Gemeinde zu unterrichten. Die Verpflichtung trifft den Gemeinderat in seiner Gesamtheit, nicht also bestimmte Teile des Rates, zum Beispiel Fraktionen oder einzelne Ratsmitglieder. Dadurch wird verhindert, dass durch einzelne Teile des Gemeinderates manipulativ Einfluss auf die Einwohnerschaft genommen werden kann. Die Unterrichtspflicht besteht in der Regel gegenüber allen Einwohnern der Gemeinde, also auch gegenüber ausländischen Staatsangehörigen oder Minderjährigen. Allgemein und bedeutsam sind alle Gemeindeangelegenheiten, die nicht nur unerhebliche, vorübergehende und geringfügige Auswirkungen auf das Leben innerhalb oder auf die Entwicklung der Gemeinde haben. Dazu gehören zum Beispiel alle wichtigen Planungen und Vorhaben, die unmittelbar raum- oder entwicklungsbedeutsam sind beziehungsweise das wirtschaftliche, soziale oder kulturelle Wohl der Einwohner nachhaltig berühren. Die Form der Unterrichtung wird in den Gemeindeordnungen in der Regel nicht verbindlich vorgeschrieben. Eine

Möglichkeit der Unterrichtung sind die bereits genannten Einwohnerversammlungen. Die dialoggeneigte Information kann im Übrigen bereits eine Konsensfindung mit den Einwohnern im Stadium der Planung eines Vorhabens ermöglichen und so auch zur Befriedigung der Diskussion beitragen.

#### **4. BÜRGERANTRAG/EINWOHNERANTRAG**

Der Einwohnerantrag eröffnet eine im Vergleich zum Bürgerbegehren in der Praxis nicht so häufig genutzte Möglichkeit zur unmittelbar-demokratischen Einflussnahme der Einwohnerschaft. Der Einwohnerantrag hat zum Inhalt, dass der Gemeinderat auf Veranlassung eines Teils der Gemeindebevölkerung über eine bestimmte Angelegenheit, die in der gesetzlichen Zuständigkeit des jeweiligen Gremiums fällt, berät und gegebenenfalls entscheidet. Dieses Entscheidungsrecht bleibt aber beim Gemeinderat. Dies bedeutet, dass der Gemeinderat auch eine Beschlussfassung in der Sache ablehnen kann. Beim Einwohnerantrag handelt es sich also in Abgrenzung vom Bürgerbegehren und Bürgerentscheid nicht um eine Entscheidungsinitiative, sondern um eine Form der Beratungsinitiative mit dem Ziel, dass der Gemeinderat in der genannten Angelegenheit aktiv wird. In der Regel soll den Vertretern der Antragsteller in der Sitzung Gelegenheit zur Erläuterung und Klarstellung offener Fragen gegeben werden.

#### **5. BÜRGERBEGEHREN UND BÜRGERENTSCHEID**

Auf kommunaler Ebene in Deutschland sind Bürgerbegehren und Bürgerentscheide die wesentlichen Instrumente der direkten Demokratie. Danach können in allen Kommunen in wichtigen Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises, also der örtlichen Gemeinschaft (vgl. Art. 28 Abs. 2 GG), die Wahlberechtigten einer Gemeinde unter der Voraussetzung des Erreichens eines bestimmten Quorums einen Antrag auf einen Bürgerentscheid stellen. Damit ist dieses Bürgerbegehren (1. Stufe) als Antrag auf die Durchführung eines Bürgerentscheids (2. Stufe) gerichtet. Mit Blick auf ein wirksames Beteiligungsverfahren ist allerdings festzuhalten, dass die Gemeinden Verfahren der Bürgerbeteiligung wählen sollten, die ein Bürgerbegehren oder einen Bürgerentscheid vermeiden. Dafür eignen sich besonders die informellen Beteiligungsformen (siehe unter III).

##### **5.1 Bürgerbegehren**

Die genauen Verfahrensregeln, zum Beispiel bezüglich der einzuhaltenden Fristen oder hinsichtlich der Zahl der zu sammelnden Unterschriften für ein Bürgerbegehren, sind in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich geregelt. Sie finden sich jeweils in den jeweiligen Gemeindeordnungen, Landkreisordnungen oder auch den Kommunalverfassungen. Vielfach sind die Quoren nach der jeweiligen Größe der Einwohner einer Stadt oder Gemeinde (Bayern, Baden-

Württemberg, Nordrhein-Westfalen etc.) gestaffelt. Danach benötigen Großstädte ein geringeres Quorum. So müssen etwa in München oder Köln sowie in anderen Städten über 500 000 Einwohnern in Bayern oder Nordrhein-Westfalen nur drei Prozent der Wahlberechtigten unterschreiben, um eine Abstimmung herbeizuführen. Hingegen sind etwa in einer Gemeinde in Bayern oder Nordrhein-Westfalen, die unter 10 000 Einwohner hat, zehn Prozent der Wahlberechtigten für ein Bürgerbegehren erforderlich.

In Rheinland-Pfalz, Sachsen oder Sachsen-Anhalt besteht ein Quorum aus bis zu 15 Prozent der Wahlberechtigten. Das Bürgerbegehren muss grundsätzlich die zur Entscheidung zu bringende Frage, eine Begründung und einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten. Ist es den Initiatoren eines Bürgerbegehrens gelungen, die notwendige Anzahl von Unterschriften zu sammeln, wird das Begehren zunächst durch die Gemeindeverwaltung auf seine formale Zulässigkeit geprüft und dann der gewählten kommunalen Vertretung zur Beratung vorgelegt. Diese hat danach die Möglichkeit, in einer bestimmten Frist über die Annahme oder Ablehnung des Bürgerbegehrens zu entscheiden. Lehnt die Vertretung das Bürgerbegehren mehrheitlich ab, kommt es zum Bürgerentscheid.

##### **5.2 Bürgerentscheid**

Formale Voraussetzung für die Zulässigkeit eines Bürgerentscheids ist, dass die zur Abstimmung gestellte Frage mit „Ja“ oder „Nein“ beantwortet werden kann und sich in der Zuständigkeit der Kommune, also der örtlichen Gemeinschaft (eigener Wirkungskreis), bewegt. Für Bürgerentscheide besteht in allen Bundesländern mit Ausnahme von Hamburg ebenfalls ein Quorum für die Zustimmung. Für die erfolgreiche Annahme ist somit nicht nur die Mehrheit der Abstimmenden, sondern zusätzlich die Zustimmung eines bestimmten Anteils aller Wahlberechtigten erforderlich. So beträgt das Quorum in Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein 20 Prozent der Wahlberechtigten, in Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen und Sachsen-Anhalt 25 Prozent der Wahlberechtigten sowie in Bayern, Nordrhein-Westfalen und Thüringen, abhängig von der Größe der Gemeinde, 10 bis 20 Prozent der Wahlberechtigten.

Werden dieses Quorum und die erforderliche Mehrheit erreicht, sind Bürgerentscheide verbindlich und stehen einem Entschluss der gewählten kommunalen Vertretung gleich. Diese Verbindlichkeit verhindert aber nicht, dass die kommunale Vertretung zu einem späteren Zeitpunkt und nach Ablauf jeweils im Einzelnen vorgegebener Fristen einen neuen Beschluss fasst, der das Ergebnis des Bürgerentscheids abändert oder aufhebt.

## IV Informelle Beteiligungsformen

Neben den klassischen oder formellen Methoden und Formen der Bürgerbeteiligung gewinnen informelle Beteiligungsmöglichkeiten, wie Bürgerversammlungen, Bürgerausstellungen, Planungszellen, Zielkonferenzen, Zukunftswerkstätten Bürgerpanel, zunehmend an Bedeutung. Die informellen Möglichkeiten unterscheiden sich von den gesetzlich normierten Verfahren dadurch, dass weder der „Ob“ noch das „Wie“ gesetzlich festgeschrieben sind. Die Kommunen sollten die informellen Möglichkeiten nutzen, um formelle Verfahren, insbesondere Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, zu vermeiden.

### 1. DIE BÜRGERVERSAMMLUNG

Die Bürgerversammlung unterscheidet sich von den in den Gemeindeordnungen der Länder geregelten Einwohnerversammlungen. Sie besteht zumeist aus einer Befragung und der eigentlichen Bürgerversammlung. Das Verfahren ist besonders für Einwohnergruppen geeignet, die zunächst aufgesucht werden müssen, die ihre Meinung gern zunächst im geschützten Raum kundtun und sich danach für eine Bürgerversammlung besser „gerüstet“ und vor allem motiviert sehen.

Die Moderatoren besuchen Bürger, um mit ihnen über ein spezifisches Thema ins Gespräch zu kommen. So können zum Beispiel ältere Bürger über ihre Einschätzungen zu „Angsträumen“ in der Stadt oder den Stadtteil befragt werden. Dabei werden zunächst die persönlichen Situationseinschätzungen und Problemdefinitionen erfragt und danach Ideen zu möglichen Problemlösungen entwickelt. Die Moderatoren bitten die befragten Bürger dann um Teilnahme an einer Bürgerversammlung. Hierdurch können problembewusste Bürger gezielt und in der Regel auch erfolgreich zu einer Bürgerversammlung eingeladen werden.

In der eigentlichen Bürgerversammlung können die Eingeladenen dann das loswerden, was sie ärgert, belastet oder quält und sich aktiv und konstruktiv an Problemlösungen für ihre Stadt oder ihren Stadtteil einbringen.<sup>2</sup>

### 2. DIE BÜRGERAUSSTELLUNG

Die Bürgerausstellung ist ein neues Beteiligungsverfahren für die Stadtplanung. Die Bürgerinnen und Bürger können sich durch Fotos, Bilder, Texte oder künstlerische Darstellungen zu einem kommunalen Thema, zum Beispiel bei der Stadtplanung, zu Wort melden. Angestrebt wird, Ziele und Motivationen offen zu legen und einen öffentlichen Dialog hie-

rüber zu ermöglichen. Dieses Verfahren besteht zum einen aus der gemeinsamen Arbeit mit Medien und zum anderen aus einer Bürgerausstellung. Die Methode trägt der Tatsache Rechnung, dass viele Menschen ihre Erfahrungen, Situationseinschätzungen, Problemkennzeichnungen, aber auch ihre Hoffnungen, Wünsche und Visionen sowie Problemlösungsempfehlungen mitteilen. Für diejenigen, die sich nicht nur verbal, sondern über Fotografien ausdrücken wollen, ist dieses Verfahren besonders geeignet.

Zunächst muss das Thema Bürgerausstellung definiert werden. Die Moderatoren treffen sich im ersten Schritt mit Bewohnern, zum Beispiel eines Stadtviertels, zu einem Photoshooting, zur Erstellung von grafischen oder plastischen Objekten. Gemeinsam arbeiten sie an einem selbstgewählten Thema. Die Beteiligten sollten dann interviewt werden. Die Interviews und zum Beispiel die Bilder sind zur Ausstellung zusammenzuführen.

Die Bürgerausstellungseröffnung bringt Moderatoren und die bisherigen Beteiligten mit der interessierten Öffentlichkeit zusammen. Die ästhetische und emotionale Kraft der erstellten Objekte verstärkt die Ansichten und das Anliegen der bisher Beteiligten und löst Gespräche und einen Dialog zwischen den Interessengruppen aus. Gerade die Schaffung einer Bühne für das Anliegen der Beteiligten ist ein wirksames Instrument der Bürgerbeteiligung.<sup>3</sup>

### 3. DIE PLANUNGSZELLE / BÜRGERGUTACHTEN

Eine Planungszelle wird durchgeführt, um ein qualifiziertes Bürgergutachten erstellen zu können. Dieses Verfahren ist besonders für Menschen konzipiert, die durch ihren Alltag und beruflichen Aufgaben einerseits über das Wissen und die Fähigkeiten verfügen, Entwicklungen voranzutreiben, andererseits aber Außenstehende sind, die sonst zumeist kaum die Möglichkeit haben, dieses Wissen und diese Fähigkeiten direkt einzubringen. Mit der Planungszelle können die üblichen Probleme der Bürgerbeteiligung, wie geringe Resonanz, soziale Selektivität, Dominanz von verbindlichen Vertretern oder Interessenvertretern relativiert werden.

Für eine Planungszelle werden ungefähr fünfundzwanzig nach einem Zufallsverfahren ausgewählte Bürgerinnen und Bürger eingeladen, für etwa eine Woche von ihren Alltags- und Berufspflichten freigestellt, um in der Gruppe an einem Lösungsvorschlag, dem sogenannten Bürgergutachten, zu arbeiten. Angehörige schwer abkömmlicher Berufsgruppen bekommen dafür eine Freistellung, für Personen mit starken

<sup>2</sup> DStGB-Dokumentation Nr. 88 „Stärkung der kommunalen Infrastruktur durch Kooperation von Bürgerinnen und Bürgern, Verwaltung und Unternehmen“ (S. 29).

<sup>3</sup> Dokumentation Nr. 88 „Stärkung der kommunalen Infrastruktur durch Kooperationen von Bürgerinnen und Bürgern, Verwaltung und Unternehmen“ (S. 29/30).

familiären Verpflichtungen wird nach einer Unterstützungsmöglichkeit gesucht. Die Gruppe wird von einer Prozessbegleitung und von Fachleuten unterstützt. Die für ihre Urteilsbildung erforderlichen Informationen gewinnen Teilnehmer der Planungszelle durch Anhörung von Fachleuten. In immer wieder wechselnden Kleingruppen zu rund fünf Personen tauschen sie sich nach der Expertenanhörung über Situationseinschätzungen, Problemdefinitionen und Problemlösungsstrategien aus. Die Fachleute und Prozessbegleiter nehmen keinen Einfluss auf die Diskussion und den Bewertungsprozess.

Die Ergebnisse dieses Abwägungsprozesses werden in einem sogenannten Bürgergutachten zusammengefasst und verantwortlichen Entscheidungsträgern in Politik, Verwaltung, Einrichtungen, Vereinen und Verbänden als Beratungsunterlage zur Verfügung gestellt. Der Nachteil der Methode liegt in dem aufwendigen Verfahren, der Vorteil in der Heterogenität der Teilnehmer und in den vielfältigen Anwendungsmöglichkeiten.<sup>4</sup>

#### 4. DIE ZIELKONFERENZ

Mit der Zielkonferenz sollen schwierige Arbeitsaufgaben dadurch bewältigt werden, dass gemeinsam Ziele und Handlungsstrategien erarbeitet werden. Die Methode ist dann besonders gut geeignet, wenn ein Mangel an abgestimmten Zielen besteht. Dies kann zum Beispiel bei der Verkehrsentwicklung von Bedeutung sein.

Zunächst gilt es, alle für eine Problembearbeitung relevanten Akteure an einen Tisch zu bekommen. Gemeinsam wird sich auf gemeinsames Ziel geeinigt. Für die Entwicklung eines Konzeptes für die Gestaltung eines Ortskerns und für die Regelung von Verkehrsproblemen ist es notwendig, klare Ziele zu definieren, die erreicht werden sollen. Die Bewertung der unterschiedlichen Lösungsansätze muss sich dann auf die Erfüllung dieser Ziele beziehen.

Bei einer zweiten Zusammenkunft stellt jeder Beteiligte drei bis fünf Schritte vor, die er vorschlägt, um das gemeinsame Ziel zu erreichen. Jeder Teilnehmer benennt dann in Bezug auf jeden anderen zwei Schritte, die ihm aus Gründen der Zusammenarbeit besonders wichtig erscheinen. Die so abgestimmten Schritte sind Basis der Umsetzung. Eine Zielkonferenz kann immer wieder einberufen werden, wenn das gemeinsame Voranschreiten zu „erlahmen“ droht.<sup>5</sup>

#### 5. DIE ZUKUNFTSWERKSTATT

Ziel der Arbeit in Zukunftswerkstätten ist es, Situationen und Probleme umfassend und kritisch zu beleuchten, verschiedenste Utopien zu entwerfen und Wege zur Verwirklichung

dieser Utopien zu finden. Die Methode ist seit Jahrzehnten in unterschiedlichen Bereichen bewährt. Es ist ein ergebnisoffenes, demokratisches Verfahren zur Erprobung neuer Ideen, Projekte und Lösungsansätze. Die klassischen Phasen sind die Kritikphase, die Fantasiephase und die Realisierungsphase. Sie wird von einem Moderator geleitet und begleitet. Die Zukunftswerkstatt wird permanent protokolliert, alle Beiträge werden stichwortartig festgehalten.

In die Kritik- oder auch Beschwerdephase beleuchten die Beteiligten einer Zukunftswerkstatt das Thema gemeinsam kritisch. Negative Aspekte, schlechte Erfahrungen und Ärger bezüglich des Themas kommen zur Sprache. In einer Art Brainstorming werden diese Beiträge festgehalten, die anschließend im Plenum vorgestellt, sortiert bzw. geclustert werden. Die dadurch identifizierten Themengebiete sind Basis der nächsten Phase.

In der anschließenden Utopie- oder Phantasiephase stehen Phantasie, Wünsche und Visionen im Vordergrund. Die Teilnehmer der Zukunftswerkstatt treten zu Kleingruppen zusammen und erarbeiten Leitbilder für je eines der in der ersten Phase erarbeitete Themengebiete. Diese Leitbilder werden auch visuell dargestellt und im Plenum präsentiert.

Die Realisierungsphase holt die Beteiligten wieder in die Gegenwart zurück. Ihre Entwürfe werden – wiederum in Kleingruppen – auf ihre Umsetzungsmöglichkeiten geprüft. Es gilt, realisierbare Lösungsansätze und Handlungsstrategien zu entwickeln und zu konkretisieren.

Im Anschluss an die Werkstatt wird eine Dokumentation erstellt und den Beteiligten wie Verantwortungsträgern für das entsprechende Thema zugestellt. Eine Zukunftswerkstatt hat 15 bis 25 Teilnehmer. Bei einer größeren Gruppe können mehrere Werkstätten gleichzeitig durchgeführt werden, die Teilnehmer kommen nur punktuell zum Plenum zusammen. Bis 15 Teilnehmer ist ein Moderator ausreichend. Gewöhnlicherweise dauert eine Zukunftswerkstatt zwei bis drei Tage, kürzere Veranstaltungen sind allerdings möglich.

Um Bilanz über die Umsetzung der in der Zukunftswerkstatt geplanten Aktivitäten zu ziehen, geht die Moderation nach einer gewissen Zeit wieder auf die Beteiligten und die Verantwortungsträger für das Thema einer Zukunftswerkstatt zu.<sup>6</sup>

#### 6. DAS BÜRGERPANEL

Viele Verfahren der Bürgerbeteiligung erreichen die Bürgerschaft nur punktuell, in der Regel die gut organisierten oder interessierten Bürgerinnen und Bürger. Ein repräsentatives Meinungsbild ist schwer zu erreichen. Bürgerpanels wollen hier Abhilfe schaffen.

<sup>4</sup> Dokumentation Nr. 88 „Stärkung der kommunalen Infrastruktur durch Kooperationen von Bürgerinnen und Bürgern, Verwaltung und Unternehmen“ (S. 31), Daniel, P.C.: Die Planungszelle, Wiesbaden 2002.

<sup>5</sup> Dokumentation Nr. 88 „Stärkung der kommunalen Infrastruktur durch Kooperationen von Bürgerinnen und Bürgern, Verwaltung und Unternehmen“ (S. 32).

<sup>6</sup> Dokumentation Nr. 88 „Stärkung der kommunalen Infrastruktur durch Kooperationen von Bürgerinnen und Bürgern, Verwaltung und Unternehmen“ (S. 32/33).

Bürgerbefragungen erfolgen im Bürgerpanel relativ häufig (ggf. zwei bis dreimal im Jahr), und zwar in inhaltlicher und zeitlicher Abstimmung mit der Agenda von Rat und Verwaltung. Die Befragungen sind für alle Bürgerinnen und Bürger offen; jeder Interessierte kann sich online oder über einen zugeschickten oder abgeholten Fragebogen beteiligen, auch wenn er nicht zur jeweiligen Stichprobe gehört (die zusätzlichen Beteiligungen werden gesondert erfasst und ausgewertet). Jeder Beteiligte hat die Chance, zum institutionell Beteiligten (zum „Panelisten“) zu werden, das heißt, eine Kontaktadresse anzugeben und zu weiteren Befragungen, wie auch zu sonstigen Beteiligungen eingeladen zu werden. Das in der Bevölkerung vorhandene latente Beteiligungspotenzial wird somit – auch in Verbindung mit weiteren Beteiligungsansätzen – direkt ansprechbar. Die Qualität der Befragungen wird durch eine unabhängige Begleitung gesichert, die gleichzeitig für eine einfache und kostengünstige Gestaltung sorgt.

Der Ablauf eines Bürgerpanels gestaltet sich wie folgt:

In einer Vorbereitungsphase werden Ziele und Umfragethemen durch die Kommune erarbeitet. Die Befragungen werden durch Informationskampagnen in der lokalen Presse und im Internet bekannt gemacht. Für die Durchführung der Befragungen werden Adressen gezogen, Stichtage festgelegt, Fragebögen verteilt und ins Internet gestellt. Zur Sicherstellung einer möglichst repräsentativen Befragung sollte zunächst eine offene und freiwillige Befragung stattfinden. Danach sollten die Gruppen angesprochen werden, die im ersten Anhörungsverfahren unterrepräsentiert waren. Dabei

ist für die Einbeziehung schwer erreichbarer Bevölkerungsgruppen Sorge zu tragen.

Die Befragungsergebnisse werden ausgewertet und in Rat und Verwaltung erörtert. Die Befragungs- und Erörterungsergebnisse werden mit Unterstützung der örtlichen Medien bekannt gemacht. Das Prinzip der „Rechenschaftslegung“ findet Anwendung. Gegebenenfalls erfolgt eine Fortführung des Beteiligungsprozess in weiteren Beteiligungsformen unter Nutzung der Bereitschaftserklärungen von Befragungsteilnehmern.<sup>7</sup>

Die beschriebenen Verfahren sind nicht abschließend. Weitere Beteiligungsformen sind zum Beispiel die Planungsworkstatt, Zeitreisen, Stadtteilforen, planning for real, Verkehrsforen oder Meditationsverfahren. Vielfach ist festzustellen, dass die Bürgerbeteiligung nicht repräsentativ ist, da sich nur bestimmte Bevölkerungsgruppen beteiligen bzw. Betroffene oder besonderes Interessierte. Sozialbenachteiligte Einwohnergruppen, Einwohner, die sich nicht artikulieren möchten oder können, aber auch mit Migrationshintergrund, nutzen die Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung nicht in gleicher Weise. Für diese Einwohnergruppen können in Planungsfragen erfahrende Fachleute, sogenannte „Bürgeranwälte“ zur Seite gestellt werden. Diese beraten die Bürger und helfen ihnen bei der Vertretung ihrer Interessen, zum Beispiel im Planungsverfahren. Diese Methode wird Anwaltsplanung genannt und wurde in den USA entwickelt. Sie geht davon aus, dass die Teilhabechancen unterschiedlich verteilt sind und damit gerade sozial benachteiligte Einwohnergruppen besonderer Unterstützung bedürfen.

## V Verfahrensabsprachen

Der Ausgleich zwischen den Interessen der Bürgerinnen und Bürgern an direkter Beteiligung und der repräsentativen Demokratie setzt verabredete Arbeitsverfahren zwischen der Bürgerschaft einerseits und den kommunalen Entscheidern andererseits voraus. Die Beteiligungsverfahren brauchen klare Grundsätze und Regeln, die von den Beteiligten vorab festgelegt und von ihnen auch akzeptiert werden müssen. Von daher müssen von Anfang an über die Bedingungen des Beteiligungsprozesses und über den Umgang mit den Ergebnissen Klarheit bestehen. Zwischen den Akteuren müssen Regeln über den Beteiligungsprozess vereinbart werden. Dazu gehört auch, Ziele, Inhalte und Rahmenbedingungen des Beteiligungsprozesses transparent zu gestalten und frühzeitig zu kommunizieren. Die Stiftung Zukunft Berlin hat gemeinsam mit der Herbert-Quandt-Stiftung sowie infratest unter Beteiligung des DStGB Grundsätze formuliert, die als Richtschnur, auf die sich die öffentliche Hand auf der einen

und die Bürger auf der anderen Seite ernsthaft einlassen müssen, gelten können.<sup>8</sup> Diese lauten wie folgt:

### **„1. Bürgerschaftliche Mitverantwortung muss man ernsthaft wollen:**

*Das gilt für beide Seiten, Bürger wie Entscheider. Das Mitwirkungsverfahren lebt vom gleichberechtigten, von Hierarchien und Mehrheiten unabhängigen Austausch von Argumenten. Es muss darauf angelegt sein, gemeinsam Lösungen eines Problems vorzubereiten und so der später zu treffenden Entscheidung Anerkennung zu verschaffen. Dies ist das Prinzip der in jeder Hinsicht notwendigen Gleichberechtigung zwischen Entscheidern und Bürgern.*

<sup>7</sup> Dokumentation Nr. 88 „Stärkung der kommunalen Infrastruktur durch Kooperationen von Bürgerinnen und Bürgern, Verwaltung und Unternehmen“ (S. 33/34).

<sup>8</sup> Die Grundsätze bürgerschaftlicher Mitverantwortung in der Vorbereitung von Planungs- und Entscheidungsprozessen findet man unter [www.stiftungzukunftberlin.eu](http://www.stiftungzukunftberlin.eu).

Eine Gleichberechtigung, die in dieser Phase der Entscheidungsvorbereitung zulässig ist und die nötig ist, wenn der Bürger sich nicht in eine nur beitragende Rolle gesetzt sehen soll. Im Verfahren zählen Argumente, keine Mehrheiten oder Zuständigkeiten. Nach einem solchen Verständnis wird der Bürger auch nicht lediglich von den eigentlich Zuständigen ‚beteiligt‘, er wirkt nicht lediglich mit. Beide Seiten agieren aus ihrer spezifischen Verantwortung heraus. Deshalb sollte auch das gesamte Verfahren gleichberechtigt von beiden Seiten getragen werden.

## **2. Es muss klar sein, worum es geht:**

Die am Verfahren Beteiligten müssen sich vorab über die relevanten Daten und Fakten verständigen, notfalls unter Beteiligung von Gutachtern oder Mediatoren. Der Stand der Vorentscheidungen, wie gegebenenfalls bereits laufender Verfahren, muss einvernehmlich festgestellt werden. Das Versprechen des Verfahrens muss realistisch sein. Gegenstand und Wirkung der danach fälligen Entscheidung müssen einvernehmlich beschrieben werden.

## **3. Die Auswahl der Mitwirkenden muss begründet sein:**

Wer zu beteiligen ist, richtet sich nach Anlass und Art des Verfahrens. Die Zusammensetzung des Kreises der Mitwirkenden muss begründet sein, um Exklusivität zu vermeiden. Jeder soll sich vertreten sehen. Die Kompetenz der Akteure kann auf Fachkunde ebenso wie auf spezifische Erfahrung oder Betroffenheit beruhen und sie sollte offengelegt werden. Ebenso wie die Bürger müssen auch die politisch und administrativ zuständigen Entscheider persönlich verbindlich und vollzählig mitwirken. Vorab muss gemeinsam fest-

gestellt werden, wer in Politik und Verwaltung – sowie gegebenenfalls auf privater Seite – die zuständigen Entscheider sind.

## **4. Das Verfahren muss angemessen und transparent, seine Steuerung neutral sein:**

Vorab muss gemeinsam ein Verfahrensablauf festgelegt werden, der dem konkreten Fall angemessen ist. Das ist eine Frage von Technik und ‚gutem Handwerk‘ einschließlich neuer Formen der Kommunikation. Es muss festgelegt werden, in welcher Weise das Verfahren vor aller Öffentlichkeit stattfinden bzw. über die Medien, das Internet eingeschlossen, öffentlich gemacht werden soll. Über die Steuerung des Verfahrens muss Einvernehmen hergestellt werden. Ein einheitliches Standardverfahren ist nicht vorstellbar. Die Wahl der für den Einzelfall zweckmäßigen Verfahrensform ist ‚Technik‘. Über sie muss man sich unter Beachtung der Grundsätze verständigen. Man muss auch die sich entwickelnden technischen Formen und Methoden, die zum Beispiel das Internet anbietet, einvernehmlich ins Auge fassen. Diese sind nicht Selbstzweck. Sie sind Instrumente mit der einzigen Aufgabe, eine möglichst effektive und inhaltsreiche Interaktion zwischen Entscheidern und Bürgern zu erleichtern und die Kommunikation mit der Öffentlichkeit sicherzustellen.

## **5. Die Bürger müssen nach Abschluss des Vorhabens beteiligt bleiben:**

Es muss festgelegt werden, wie die Bürger, wenn das Vorhaben zu einer Entscheidung gebracht worden ist, auch nachträglich einbezogen bleiben. Zumindest sollen die Entscheider über den Entscheidungsprozess Rechenschaft ablegen.“

# **VI Das BauGB: Guter Rechtsrahmen bei Verbesserung im Vollzug**

## **1. BEWÄHRTES MODELL DER ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG IM RAHMEN DER REPRÄSENTATIVEN DEMOKRATIE**

Das Baugesetzbuch schreibt die Beteiligungsverfahren der Bürger im Rahmen der Bauleitplanung präzise vor. Danach findet eine moderne und in der Praxis auch vielfach erprobte zweistufige Beteiligung der Bürger statt. Die Öffentlichkeit muss auf der ersten Stufe möglichst frühzeitig über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung und sich wesentlich unterscheidende Lösungen sowie über die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung öffentlich unterrichtet werden. Auf dieser ersten Stufe ist der Öffentlichkeit grundsätzlich Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben (§ 3 Abs. 1 S. 1 BauGB). In einer zweiten Stufe werden die Entwürfe der Bauleitplanung mit der Begründung und den

nach Einschätzung der Gemeinde wesentlichen, bereits vorliegenden umweltbezogenen Stellungnahmen für die Dauer eines Monats öffentlich ausgelegt. Ort und Dauer der Auslegung sowie Angaben dazu, welche Arten umweltbezogener Informationen verfügbar sind, sind mindestens eine Woche vorher ortsüblich von der Gemeinde bekannt zu machen. Dabei ist insbesondere darauf hinzuweisen, dass Stellungnahmen während der Auslegungsfrist von den Bürgerinnen und Bürgern abgegeben werden können (§ 3 Abs. 2 BauGB).

Diese zweistufige Form der Bürgerbeteiligung im Bauplanungsrecht ist von dem Ziel getragen, die repräsentative Demokratie, die sich auf der Grundlage des Grundgesetzes in über 60 Jahren bewährt hat, konstruktiv zu stärken. Art. 20 Abs. 2 des Grundgesetzes bestimmt insoweit: „Die Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und

Abstimmungen durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt“. Danach werden die gewählten Vertreter, also auch die kommunalen Ratsmitglieder, von den Bürgern zu Planungsentscheidungen legitimiert. Diese Vertreter und damit die jeweiligen Gemeinden sind es, die im Rahmen ihrer durch das Grundgesetz geschützten Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG) nach den rechtlichen Vorgaben des Baugesetzbuches in „eigener Verantwortung“ die Bauleitpläne aufstellen (§ 2 Abs. 1 S. 1 BauGB). Dabei müssen sie insbesondere die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abwägen (§ 1 Abs. 7 BauGB). Für die Bauleitplanung und die entsprechenden Beschlussfassungen verantwortlich ist also allein die Gemeinde als Planungsträger. Diese Verantwortung bedingt eine starke Partizipation der Bürgerschaft durch eine frühe und umfassende Beteiligungskultur.

## 2. RECHTLICHE GRENZEN DER ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG BEACHTEN

Bei der Art und der Intensität der Öffentlichkeitsbeteiligung müssen die vom BauGB gesetzten rechtlichen Grenzen beachtet werden. Neben der bereits erwähnten Vorschrift des § 2 Abs. 1 S. 1 BauGB, wonach „die Bauleitpläne von der Gemeinde in eigener Verantwortung aufzustellen sind“, ist insbesondere die Vorschrift des § 1 Abs. 3 BauGB zu beachten. Diese lautet:

*„Die Gemeinden haben die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Auf die Aufstellung von Bauleitplänen und städtebaulichen Satzungen besteht kein Anspruch; ein Anspruch kann auch nicht durch Vertrag begründet werden.“*

Mit diesen Rechtsvorgaben wird herausgestellt, dass in unserem gewaltenteiligen System die Gemeinde als demokratisch legitimierte Institution und als Teil der Exekutive allein die Aufstellung und Änderung der Bauleitpläne zu verantworten hat. Dieses rechtsstaatliche, demokratische und im BauGB verankerte Grundmuster wird zwar auf Kommunalebene durch gesetzlich normierte und direkt-demokratische Elemente (Bürgerentscheide, Bürgerbegehren: Siehe IV.) ergänzt. Es ist aber ansonsten für die Ausübung öffentlicher Gewalt ein zwingender Rechtsrahmen.<sup>9</sup>

Dieses System verbietet daher im Rahmen des BauGB eine echte Mitentscheidungsbefugnis von Bürgern, die kein durch demokratische Wahlen vermitteltes Mandat haben. Die Gemeinde ist zur Planungsentscheidung nicht nur berechtigt. Sie ist dazu auch verpflichtet. Sie darf sich deshalb auch keiner Einflussnahme aussetzen, die ihr die Entschei-

dungsfreiheit und die Entscheidungsverantwortung faktisch nimmt oder weitgehend einschränkt.<sup>10</sup> Demgemäß muss die Gemeinde gegenüber jedermann jenes Maß an innerer Distanz und Neutralität wahren, das ihr in einer späteren Phase noch ein abgewogenes Urteil erlaubt. Die Gemeinde darf den Abwägungsvorgang daher insbesondere nicht durch ein „bloßes Aushandeln“ der zu beachtenden Belange mit dem Vorhabenträger oder anderen Stellen sowie auch der Öffentlichkeit ersetzen.<sup>11</sup>

Hieraus folgt: Der zentrale Punkt der Planungsentscheidung ist die gerechte Abwägung aller öffentlichen und privaten Belange durch die Gemeinde (s. § 1 Abs. 7 BauGB). Dem liegt natürlich zugrunde, dass die Gemeinde die durch die Öffentlichkeitsbeteiligung gewonnenen Stellungnahmen und Informationen als Grundlage ihrer Abwägung berücksichtigen muss. Sie muss diese Äußerungen und Stellungnahmen aber auch einer eigenständigen abwägenden Überprüfung unterziehen. Öffentlichkeitsbeteiligung nach dem BauGB kann sich daher immer nur auf den Entscheidungsprozess, nicht aber auf die Entscheidung selbst beziehen.<sup>12</sup>

## 3. BAUGB-NORMEN: GRUNDSÄTZLICH RECHTLICH AUSREICHEND

Die dargestellte Beteiligung der Öffentlichkeit im Rahmen der Bauleitplanung und damit des Städtebaurechts des Bundes (BauGB) ist grundsätzlich rechtlich ausreichend ausgestaltet. Umfassender Novellierungen bedarf es daher nicht. Dies war auch das Ergebnis der Beratungen und Abstimmungen im Arbeitskreis VIII „Öffentliches Baurecht“ des am 11. und 12. Mai 2012 in Hamm/Westfalen stattgefundenen 4. Deutschen Baugerichtstages zum Thema „Stuttgart 21: Empfehlen sich Änderungen des Bau-, Fachplanungs- und Immissionschutzrechts?“ Die im BauGB normierte zweistufige und frühe Öffentlichkeitsbeteiligung wurde vom Deutschen Baugerichtstag als Vorreiter einer modernen Bürgerbeteiligung angesehen. Sie sollte daher auch für Planfeststellungsverfahren nach dem VwVfG dergestalt übernommen werden, dass der (öffentliche) Vorhabenträger entsprechend § 3 Abs. 1 BauGB auch bei Fachplanungen verpflichtet wird, noch vor der eigentlichen Planfeststellung die Öffentlichkeit und die betroffenen Gemeinden transparent über die beabsichtigte Planung, insbesondere von Großbauvorhaben (Energietrassen, Flughäfen, Autobahnen etc.) sowie über mögliche Alternativen, zu informieren.

Zusätzliche rechtliche Vorgaben im BauGB, wie im Einzelnen die frühzeitige Bürgerbeteiligung gestaltet werden sollte, würden demgegenüber zu Einengungen führen und

<sup>10</sup> BVerwG Urteil vom 18. März 2009 – BVerwG 9 A 39.07 – BVerwGE 133, 239/245.

<sup>11</sup> Vgl. BVerwG Urteil vom 3. März 2011 – 9 A 8.10 – DVBl. 2011, 1021.

<sup>12</sup> Vgl. Redeker in Festschrift 25 Jahre Bundesverwaltungsgericht, S. 511, 518; Hien a. a. O. S. 131.

<sup>9</sup> Hien Partizipation in Planungsverfahren, UPR 2012, 128, 130.

sind daher nicht erforderlich. Allerdings ist zu begrüßen, dass das von Bundestag und Bundesrat im Frühjahr 2013 beschlossene und in dieser Legislaturperiode in Kraft tretende „Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und zur weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts“ in § 4b BauGB („Einschaltung eines Dritten“) eine Ergänzung anfügt. Danach „kann die Gemeinde einem Dritten auch die Durchführung einer Mediation oder eines anderen Verfahrens der außergerichtlichen Konfliktbeilegung übertragen“. Zwar lässt sich bereits nach geltendem Recht die Einschaltung eines Mediators oder eines Vermittlers für die Durchführung eines anderen Verfahrens zur außergerichtlichen Konfliktbeilegung im Rahmen der Bauleitplanung auf § 4b BauGB stützen. Eine – auch gesetzliche – Stärkung der Mediationsverfahren, bei dem die Parteien mit Hilfe eines oder mehrerer Mediatoren freiwillig und eigenverantwortlich eine einvernehmliche Beilegung eines Konflikts, insbesondere bei komplexeren Bauvorhaben, anstreben, ist aber sinnvoll. Die Einschaltung eines Mediators kann die Interessen aller Beteiligten verbessern, zeitintensive Gerichtsprozesse vermeiden und damit im Ergebnis dazu führen, Planungsverfahren zu verkürzen und Kosten zu senken.

Aber auch bei der Mediation ist die jeweilige Kompetenzverantwortung und die entscheidende Rolle der Gemeinde bei der eigenständigen Entscheidungsfindung (s. Punkt III. 2.) zu berücksichtigen. In einem Aufsatz über Mediation innerhalb von Planungsverfahren steht insoweit der schöne Satz: „Es bedarf in jedem Fall des commitments der Plan(feststell)ungs- bzw. Zulassungsbehörde, am Ende und in dem ihr rechtlich vorgegebenen Entscheidungsrahmen das Ergebnis der Mediation mitzutragen.“<sup>13</sup> Dies bedeutet, dass auch eine Mediation den Entscheidungsspielraum des verantwortlichen Planungsträgers rechtlich nicht einengen darf. Daher wäre eine Art „Selbstverpflichtung“ der Gemeinde in ihrer Funktion als Planungsträger zur Übernahme des Ergebnisses einer Mediation rechtlich unzulässig. Unter diesem Systemgesichtspunkt wäre es danach auch unzulässig, wenn die Gemeinde bei einer ihr obliegenden Planungsentscheidung die „Flucht in die Bürgerabstimmung“ ergreifen würde.<sup>14</sup>

#### **4. ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG IM VOLLZUG MODERNISIEREN – MEHRWERTMODELLE FÜR BÜRGER SCHAFFEN**

##### **a) Zeitgemäße Kommunikationsformen nutzen**

Eine Öffentlichkeits- und Bürgerbeteiligung ist in dem bestehenden Rechtsrahmen umso erfolgreicher, je frühzeitiger, anschaulicher, transparenter und nachhaltiger sie ist. Dies gilt gerade für die Ebene der Bauleitplanung, auf der ja „nur“

die rechtliche Zulässigkeit für die spätere (genehmigungsrechtliche) Zulassung konkreter Vorhaben getroffen wird. Im Rahmen der Bauleitplanung kommt es vorrangig darauf an, die geplanten Projekte durch frühe Beteiligungen und anschauliche Darstellungen für die Öffentlichkeit transparent zu machen. Ziel sollte es sein, durch anschauliche und „zusammenfassende Erklärungen“, ähnlich dem Umweltbericht, den Baugenehmigungszeitpunkt im Sinne eines „virtuellen Baggers“ für die Öffentlichkeit auf den Zeitpunkt der Planungsphase vorzuziehen.

Dies bedingt nicht nur eine unmittelbare Unterrichtung der Betroffenen. Zeitgemäße Möglichkeiten zur Erörterung im Internet, online-Befragungen und Diskussionen, Zukunftswerkstätten, Modellpräsentationen bzw. Simulationen und Kommunikationen qua Facebook etc. können zur Verbesserung und Modernisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung beitragen. Insoweit nutzen bereits einige Städte und Gemeinden zur Information und zum Dialog zeitgemäße Instrumente wie Twitter, RSS-Feed, Blogs oder auch YouTube-Videos. Die konkrete Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung hängt aber jeweils von der Zielgruppe, dem Aufwand und auch der speziellen Aufgabe ab. Hier bedarf es stets einer Prüfung im Einzelfall.

##### **b) Herausforderungen und Prüfpunkte bei der E-Partizipation für Kommunen**

Zweifellos muss die ePartizipation im Lichte des Digitalisierungszeitalters als wichtiges und innovatives Instrument kommunaler Politik und Verwaltung gesehen werden. Informationen über Planungsvorhaben der Städte und Gemeinden lassen sich in der digitalen Welt binnen Kurzem und jederzeit verbreiten, nicht zuletzt auch wegen der omnipräsenten Erreichbarkeit von Smartphone-Besitzern. Aktuelle Studien zufolge nutzen bereits 75 Prozent der Deutschen das Internet als Kommunikationsform. Nicht zuletzt erfordert eine derart hohe Beteiligungsquote im Umkehrschluss aber, dass Rechtssicherheit, digitale Spaltungstendenzen und insbesondere der Kostenaufwand eigener Plattformen auf kommunaler Ebene intensiv bedacht werden müssen. Die Kommunen sollten sich im klaren sein, dass mögliche Nichtaktivitäten im Bereich der E-Partizipation in aller Regel dazu führen, dass aus der Bürgerschaft heraus Mobilisierungskampagnen, zum Beispiel über soziale Netzwerke, gestartet werden. Oftmals ist es sinnvoller, auf Betroffene zuzugehen und sie zu Beteiligten zu machen. Die Akteure reagieren allerdings sensibel, wenn über diesen Weg die Kommune zuviel Dominanz ausübt.

Zur Gewährleistung des Datenschutzes sind die Kommunen daher primär gefordert, im Internet eigene und unabhängige Beteiligungsplattformen zum Kommunikationsaustausch zur Verfügung zu stellen. Zu berücksichtigen ist insoweit, dass Benutzer aktuell gängiger Informationskanäle, wie bei-

<sup>13</sup> Vgl. Fuchs/Hehn/Wagner UPR 2011, 81, 85.

<sup>14</sup> Hien a. a. O., S. 131.

spielsweise Facebook, vorrangig nur an die Regeln der privaten Netzbetreiber gebunden sind. Diese handeln nicht primär zum Wohle der Allgemeinheit und zum Zwecke eines fairen und transparenten Meinungs austausches bei Planungsvorhaben. Hier bietet es sich an, soziale Netzwerke lediglich als Zugangsmittel in Form einer Brückenfunktion zu Bürgerinnen und Bürgern zu nutzen und den elektronischen Beteiligungsprozess auf eigenen Plattformen, die auch in Kooperation mit anderen Kommunen oder Institutionen erstellt werden können, zu nutzen.

Eine dauerhafte und sachgerechte Betreuung eigener kommunalen Plattformen erfordert aber einen stets zu berücksichtigenden finanziellen sowie personellen Aufwand für die Städte und Gemeinden. So benötigt die Stadt Würzburg (ca. 130 000 Einwohner) für die Betreuung ihres Internetbereichs, der täglich 1,3 Millionen mal angeklickt wird, drei Mitarbeiter, denen wiederum Inhalte von 80 Sachbearbeitern aus Dienststellen und Fachbereichen zugearbeitet werden.<sup>15</sup>

Bei der Einbindung der Bürgerschaft über das Internet etc. muss weiter berücksichtigt werden, dass Partizipationsaktivitäten im Web nach Bildungsgrad, Geschlecht und Alter große Unterschiede aufweisen. Nach den Daten der Forschungsgruppe Wahlen benutzen 67 Prozent der Frauen und 80 Prozent der Männer das Internet. Eine Kluft bei der Internetnutzung lässt sich laut Forschungsgruppe insbesondere bei guten und schlechten Bildungsabschlüssen wiederfinden. Während 94 Prozent mit Hochschulabschluss und 85 Prozent mit mittlerer Reife das Internet nutzen, sind es bei Hauptschülern lediglich 57 Prozent und bei Bürgern ohne Abschluss und ohne Lehre sogar nur 34 Prozent. Soziale Beteiligungsgerechtigkeit setzt also voraus, dass Kommunen breit gefächert informieren und sich nicht allein auf zukunftsweisende Informationskanäle, wie das Internet, konzentrieren.

Einer möglichen Ungleichbeteiligung der Bürgerinnen und Bürger kann daher nur dann Rechnung getragen werden, wenn die Gruppe der digital Außenstehenden auch über die üblich bekannten Wege – Brief, Flyer, etc. – unterrichtet wird. Insofern empfiehlt es sich stets, die elektronischen Kommunikationsformen mit Präsenzbeteiligungen (Kommunikationsmix) zu kombinieren. Alle Informationsmaterialien sollten von Anfang so erstellt werden, dass sie sowohl für online und offline Aktivitäten gleichermaßen genutzt werden können. Allerdings ist die „ortsübliche Bekanntmachung“ durch Aushang im örtlichen Aushangkasten keine allein zeitgemäße Informationsquelle für die Bürgerschaft. Internetbekanntmachungen,

die transparente Darstellung der Pläne im Netz sowie Online-Kommunikationen sollten und müssen daher jedenfalls forciert werden.

### c) Mehrwertmodelle für Bürger schaffen

Die Erfahrung lehrt zudem, dass eine Bürgerbeteiligung auch dadurch eine Verbesserung erfahren kann, indem die Bürger als Betroffene eines für sie als nachteilig empfundenen Projektes (Stromtrassen, Windenergieanlagen etc.) an der mit dem Projekt verbundenen Wertschöpfung partizipieren. Für diese Mehrwertmodelle können insbesondere Bürger- oder Energiegenossenschaften ein Vorbild sein. Wenn danach etwa die Wertschöpfung für eine zu bauende Windenergieanlage als Bürgeranlage vor Ort bleibt, steigt zweifellos die Akzeptanz eines Windrads oder auch eines Solarparks an. Insoweit ist es vom Ergebnis her in der Tat schwer einsehbar, dass Kommunen und Bürger ihre Naturlandschaft etwa durch den Bau neuer Stromtrassen etc. in der Nachbarschaft beeinträchtigt sehen, ihnen aber gleichzeitig das Geld für den Kita-Ausbau fehlt.

Insoweit geht aus einem vom Bundesministerium für Bildung und Forschung im November 2011 durchgeführten Bürgerdialog hervor, dass es vielen Bürgern mittlerweile nicht nur ein Anliegen ist, bei Planungsvorhaben zum Ausbau regenerativer Stromerzeugung mitzuarbeiten, sondern darüber hinaus auch der Wille besteht, sich hierbei finanziell zu beteiligen.

Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang auch, dass eine umfassende Bürgerbeteiligung – sei es in tradierter Form oder über E-Partizipation – in den Städten und Gemeinden qualifiziertes Personal und ausreichende Finanzmittel erfordern. Gerade für frühzeitige Grundlagenbeteiligungen ist daher eine klare Regelung für die Zuordnung der entsprechenden Kosten nötig. Denn insoweit gilt der Grundsatz, dass auch Bürgerengagement und Bürgerbeteiligung gerade in den Kommunen einen auch – finanziellen – Gestaltungsspielraum voraussetzen.

## 5. „LEISE BÜRGER“ AKTIVIEREN – INFORMELLE VERFAHREN STÄRKEN

### a) Demokratie und Legitimation durch frühe Einbindung der gesamten Bürgerschaft stärken

Insbesondere bei Großvorhaben müssen mit dem Ziel der Stärkung von Allgemeinwohlbelangen vermehrt die „leisen Bürger“, die sich mangels unmittelbarer Betroffenheit häufig nicht zu einem Projekt äußern, eingebunden werden. Denn insoweit lehrt die Praxis, dass die eigene Betroffenheit und die Angst vor Verschlechterungen des unmittelbaren Lebensumfelds (Straßenbau etc.) nicht selten maßgebliche Gründe für Proteste dieser Bürgerinnen und Bürger gegen derartige Projekte in der Nachbarschaft sind. Auch wird man nicht ohne weiteres davon ausgehen können, dass sich „die Bür-

<sup>15</sup> Bsp. Würzburg, Diskussionspapier des Bayerischen Städtetags, Seite 28, Punkt 5.

ger“ im repräsentativen Schnitt gleichmäßig beteiligen. Dies gilt allein schon deswegen, weil gerade bei komplexen Planungen der einzelne Bürger im Zweifel auch viel Zeit aufwenden muss, die sich nicht alle Bürger, etwa aus beruflichen oder familiären Gründen, „leisten können oder leisten wollen“. Für sich gesehen ist dieser Punkt auch nicht zu kritisieren. Es muss aber darauf geachtet werden, dass die Überrepräsentation bestimmter Interessen oder Gruppen nicht zu einer Verhinderung eines aus Sicht der Gemeinde vorrangig herbeizuführenden gerechten Interessenausgleichs für die gesamte Bürgerschaft führt.

Eine frühe und verstärkte Einbindung der „leisen Bürger“ würde in diesem Sinne ein Mehr an Demokratie und auch Legitimation bewirken.<sup>16</sup> Durch eine frühe Aktivierung dieses Teils der Bürgerschaft (Anmerkung: Bei „Stuttgart 21“ hat die – zu späte – Abstimmung der Bürgerschaft in Baden-Württemberg und selbst in Stuttgart eine Mehrheit für das Projekt ergeben) könnten verstärkt auch deren Belange in Planungsprozesse eingebracht werden. Hier sind Bürgergutachten als ein Votum für die Verwaltung und die Politik oder die Auswahl der Bürger nach dem Zufallsprinzip ein gangbarer Weg. Insofern bieten sich auch Teilnahmeverfahren, in dem ein Planungsteam unter Einbeziehung von Bürgern, Vertretern wichtiger gesellschaftlicher Gruppen, Vereinen, Entscheidungsträgern sowie Fachexperten gemeinsam nach der besten Lösung suchen, an.

#### **b) Informelle Teilnahmeverfahren stärken**

Vorrangig ist auch eine weitere Stärkung der informellen Beteiligung und Mitwirkung der Bürgerschaft. Gerade im Bereich der Stadtentwicklung findet Bürgerbeteiligung nicht nur entlang der gesetzlichen Vorschriften statt. Sie lebt vielmehr von einer frühen und nachhaltigen informellen Beteiligung der Bürger in Form offener, kooperativer und nicht normierter Vorgehensweisen. Bei einer Stärkung der informellen Teilnahmeverfahren wäre es auch überlegenswert, die formellen Planungsverfahren mit dem Ziel der Verkürzung zu beschleunigen. Gerade informelle Teilnahmeverfahren und deren breites Spektrum (aktivierende Befragung, online-Beteiligung, Moderation, Mediation, Runder Tisch, Stadtteilforen, Bürgergutachten, open Space Konferenz, Masterpläne, Leitbildprozess, Zukunftswerkstätten etc.) führen zu einer verstärkten Mitgestaltung und Mitbestimmung durch die Bürger. Diese Teilnahmeformen bieten sich häufig gerade bei der Planung konkreter Projekte an. Insofern können die Städte und Gemeinden ihre aktuellen Herausforderungen, etwa bei Prozessen des Stadtumbaus, nur bewältigen, wenn sie die Lebensinteressen aller Beteiligten unmittelbar berücksichtigen und eine starke Öffentlichkeitsbeteiligung praktizieren.

<sup>16</sup> In diesem Sinne auch Hien a. a. O., S. 131.

Es gilt daher, allen Bürgern die Möglichkeit zu geben, sich in transparenten und ergebnisoffenen Verfahren frühzeitig und aktiv in Planungen einzubringen. Wir brauchen nicht den zu spät eingebundenen „Wutbürger“, sondern den mündigen Bürger, dessen Ideen als Chance von Politik und Verwaltung erkannt werden. Dieser mündige Bürger hat gegenüber der Gemeinde aber nicht nur eine Hol-, sondern auch eine Bringschuld: Die gemeinsame Suche nach der besten Lösung.

### **6. INTENSIVERE BETEILIGUNG AUF DER GRUNDLAGE DES BESONDEREN STÄDTEBAURECHTS**

Eine vom Ansatz her intensivere Bürgerbeteiligung und Mitwirkung findet nach den Vorschriften des Besonderen Städtebaurechts der §§ 136 ff. BauGB, auf deren Grundlagen die Bürger stärker betroffen sind (Sanierung, Stadtumbau etc.), statt. So soll nach § 137 S. 1 BauGB eine „Sanierung“ nicht nur mit den Eigentümern, Mietern, Pächtern und sonstigen Betroffenen möglichst frühzeitig erörtert werden. S. 2 des § 137 BauGB bestimmt über die Öffentlichkeitsbeteiligung nach dem allgemeinen Städtebaurecht hinaus im Sinne eines stärker aktivierenden Ansatzes, dass die „Betroffenen zur Mitwirkung bei der Sanierung und zur Durchführung der erforderlichen baulichen Maßnahmen angeregt und hierbei im Rahmen des Möglichen beraten werden sollen“.

Nach § 165 Abs. 4 BauGB ist bei „Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen“ die Norm des § 137 BauGB zur Beteiligung und Mitwirkung entsprechend anzuwenden. Eine entsprechende Anwendung dieser intensiveren Form der Beteiligung und Mitwirkung der Betroffenen ist nach § 171b Abs. 3 BauGB auch bei der Vorbereitung und Durchführung von „Stadtumbaumaßnahmen“ sowie nach § 171e Abs. 4 BauGB als Grundlage für den Beschluss in einer Gemeinde, ein Gebiet für Maßnahmen der „Sozialen Stadt“ festzulegen, vorzusehen. Insofern geht das Besondere Städtebaurecht mit seiner Form der „aktiven Mitwirkung und Beteiligung der Betroffenen“ über die eher reagierende Form des allgemeinen Städtebaurechts hinaus. Diese Form der intensiveren Beteiligung und Mitwirkung der Bürger sollte daher für die Durchführung von komplexeren Bauvorhaben auch in der allgemeinen Bauleitplanung als Vorbild dienen.

### **7. PARADIGMENWECHSEL: PRIVATE INITIATIVEN FÜR DIE STADTENTWICKLUNG**

Am 1. Januar 2007 ist mit dem neu in das Baugesetzbuch eingefügten § 171f BauGB im Hinblick auf die Bürgermitwirkung ein Paradigmenwechsel bei der Stadtentwicklung erfolgt. Nach § 171f S. 1 BauGB können nach Maßgabe des Landesrechts „Gebiete festgelegt werden, in denen in privater Verantwortung standortbezogene Maßnahmen durchgeführt werden, die auf der Grundlage eines mit den städte-

baulichen Zielen der Gemeinde abgestimmten Konzepts der Stärkung oder Entwicklung von Bereichen der Innenstädte, Stadtteilzentren, Wohnquartiere und Gewerbezentren sowie von sonstigen für die städtebauliche Entwicklung bedeutsamen Bereichen dienen“.

Nach diesen Vorgaben werden Maßnahmen zur Stadtentwicklung nicht nur als gemeindliche Aufgaben angesehen; vielmehr sollen private Akteure, insbesondere die Grundstückseigentümer selbst, verstärkt Verantwortung für „ihr Gebiet“ tragen. Dementsprechend sieht § 171f S. 2 BauGB vor, dass „zur Finanzierung der in privater Verantwortung durchgeführten Maßnahmen und gerechten Verteilung des damit verbundenen Aufwandes durch Landesrecht Regelungen getroffen werden können“. Von diesen „landesrechtlichen Regelungen“ haben unter anderem Hamburg, Bremen, Schleswig-Holstein und Hessen durch eigenständige Gesetze und Regelungen Gebrauch gemacht.

Gerade dieser stärkere Verbindlichkeitsgrad der „Privaten Initiativen für die Stadtentwicklung“, mit der zum Beispiel Eigentümerstandortgemeinschaften bzw. „housing oder business improvement districts“ (= HID oder BID) unter Einschluss einer verpflichtenden Finanzierung durch alle privaten Grundeigentümer, also auch denjenigen, die sich gegen

das Konzept ausgesprochen haben, angestoßen werden, fördert die private Verantwortung und Aktivitäten Aller. Da das in privater Verantwortung vorgelegte Konzept für die Stadtentwicklung nach § 171f BauGB mit den städtebaulichen Zielen der Gemeinde abgestimmt werden muss, ist insoweit die Planungshoheit der Kommunen gewahrt. Gerade Innenstädte und Ortskerne können daher über derartige private Initiativen zur Stadtentwicklung im Sinne eines einheitlichen und von allen privaten Akteuren getragenen und mitfinanzierten Managements fortentwickelt und gestärkt werden.

Insbesondere die Trittbrettfahrer-Problematik bisherige Modelle, wonach etwa von vereinbarten Aufwertungsmaßnahmen in einer Straße auch diejenigen profitieren, die selber nicht dazu beigetragen haben oder diesen sogar ablehnend gegenüberstehen, kann durch die „privaten Initiativen zur Stadtentwicklung“ einer Lösung zugeführt werden. Dieses Instrument des § 171f BauGB aus dem „städtebaulichen Instrumentenkasten“ mit einer verstärkten Initiativmöglichkeit für Private sollte daher im Sinne einer zielgerichteten Kooperation zwischen Privaten und Gemeinden gerade zur Stärkung der Innenstädte und Ortskerne (Beispiel: Einzelhandel) genutzt werden.

## VII Möglichkeiten für plebiszitäre Elemente in der Bauleitplanung

### 1. DIREKTE DEMOKRATIE ALS STÄRKUNG DER REPRÄSENTATIVEN DEMOKRATIE

Wie in Punkt III.2. ausgeführt, hat sich der deutsche Verfassungsgeber grundsätzlich<sup>17</sup> für die Konstituierung einer repräsentativen Demokratie entschieden. So wird nach Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG die Staatsgewalt vom Volk durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. In Entsprechung zu diesem Modell der repräsentativen Demokratie legt § 2 Abs. 1 S. 1 BauGB fest, dass „die Bauleitpläne von der Gemeinde in eigener Verantwortung aufzustellen sind“.

Trotz dieser rechtlichen Vorgaben muss berücksichtigt werden, dass eine direkt-demokratische Entscheidung der Bürgerschaft eine besondere Intensität besitzt. So wird die Einführung direkt-demokratischer Elemente vielfach als eine Art von Therapie gegen die zunehmende Politikverdrossenheit angesehen.<sup>18</sup> Beobachtet werden konnte die positive Wirkung von Plebisziten durchaus auch bei der Abstimmung über Stuttgart 21, bei der sich die Bürger sowohl in Baden-

Württemberg als auch in Stuttgart selbst – wenn auch in einer zu spät erfolgten Wahl – mit Mehrheit für das Projekt entschieden haben. Insofern wird vertreten, dass das der repräsentativen Demokratie zugrunde liegende Modell einer (vollständigen) Identität der Meinung des Volkes mit der von diesem legitimierten Vertreter letztlich nur als Sozialutopie denkbar ist und mit der Realität des modernen Staates nicht vereinbar ist.<sup>19</sup> Zudem stellt das Repräsentationsprinzip keinen absolut zu setzenden Eigenwert an sich dar. Vielmehr kann seine Verknüpfung mit plebiszitären Elementen durchaus erhebliche Chancen für eine lebendige und demokratische Willensbildung eröffnen.<sup>20</sup>

Hinsichtlich der plebiszitäre Elemente in der Bauleitplanung und damit auf kommunaler Ebene kommt eines hinzu: Auch wenn nach dem sogenannten Rastede-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts<sup>21</sup> es als allgemein anerkannt gelten kann, dass kommunale Selbstverwaltung und parlamentarische Demokratie in Deutschland eine Symbiose eingegan-

<sup>19</sup> Burrack/Stein LKV 2009, 433, 435.

<sup>20</sup> Ipsen a. a. O., Rn. 134.

<sup>21</sup> BVerfGE 79, 127, 153.

<sup>17</sup> Hofmann in: FS Neumayer, 1985, S. 281, 287 ff.

<sup>18</sup> Ipsen in: Staatsrecht, Bd. I, 20. Auflage 2008, Rn. 134 f.

gen sind, sind die kommunalen Vertretungskörperschaften staatsorganisationsrechtlich nicht der Legislative, sondern der Exekutive zuzurechnen.<sup>22</sup> Wenn also neben Wahlen, durch die die Mitglieder der kommunalen Vertretungskörperschaften bestimmt werden, direkt-demokratische Instrumente zur Sachentscheidung hinzu treten, handelt es sich bei diesen formal gesehen nicht um konkurrierende Legislativbefugnisse, sondern um Partizipationsrechte im Rahmen der Exekutive. Das zum Repräsentationsprinzip entstehende Spannungsverhältnis ist somit nicht mit dem Spannungsverhältnis auf der Bundes- oder Landesebene vergleichbar.<sup>23</sup>

## 2. BÜRGERBEGEHREN UND BÜRGERENTSCHEIDE IM VERHÄLTNISS ZUR KOMMUNALEN BAULEITPLANUNG

### a) Konkurrenz- und Spannungsverhältnis

Die direkte Demokratie über Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in einer Kommune steht mit der repräsentativ-demokratischen Partizipationsform der Bauleitplanung allerdings in einem Konkurrenz- und Spannungsverhältnis. Die Bauleitplanung ist im BauGB, einem Bundesgesetz, geregelt. Gemeinde-, Landkreisordnungen und Kommunalverfassungsgesetze sind demgegenüber Landesrecht. Insoweit bestimmt Art. 31 GG: „Bundesrecht bricht Landesrecht“. Eine wie auch immer geartete Partizipation auf kommunaler Ebene muss sich daher schon aus Gründen der Normenhierarchie (*lex superior derogat legi inferiori*) im Rahmen der Regeln des BauGB halten.

Insofern erfolgt die Bauleitplanung nach gesetzlich genau vorgeschriebenen Verfahrensschritten, insbesondere was die Einbindung der Öffentlichkeit betrifft (s. § 3 BauGB). Die Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung hat hiernach auch den rechtlichen Rahmen des § 2 Abs. 1 S. 1 BauGB zu beachten, wonach die Bauleitpläne von der Gemeinde „in eigener Verantwortung“ aufzustellen sind. Auch der mehrstufige Abwägungsprozess, der nach § 1 Abs. 7 BauGB für die Gemeinde zum Inhalt hat, bei der Aufstellung der Bauleitpläne „die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen“ kann nicht durch direkt-demokratische Elemente ersetzt werden. Denn Bürgerentscheide sind mit ihren „nur“ alternativen Ergebnissen eines „Ja“ oder „Nein“ gerade nicht auf eine gerechte Abwägung aller öffentlichen und privaten Belange gerichtet und können daher auch diese Abwägung nicht ersetzen.

Das Spannungsverhältnis plebiszitärer Elemente zur kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG) ergibt sich daraus, dass verantwortlicher Planungsträger für die Bauleitpläne die ihrerseits demokratisch legitimierten Gemeinden

sind. Diese haben, etwa mit dem Grundsatz der Erforderlichkeit nach § 1 Abs. 3 BauGB oder der Anpassungspflicht an die Ziele der Raumordnung gemäß § 1 Abs. 4 BauGB, bestimmte rechtliche Vorgaben zu beachten (vgl. auch §§ 2 Abs. 1 und 10 BauGB). Konsequenz ist, dass direkt-demokratische Instrumente diese durch die Bauleitplanung gesetzten Grenzen zu respektieren haben.<sup>24</sup>

### b) Rechtliche Grenzen für Plebiszite in der Bauleitplanung

Nicht zuletzt infolge des im Baugesetzbuch zum Tragen kommenden Modells der repräsentativen Demokratie und der Eigenverantwortung der Gemeinden für die Aufstellung der Bauleitpläne haben viele Landesgesetzgeber im Rahmen grundsätzlich möglicher Plebiszite auf Gemeindeebene (Bürgerbegehren und Bürgerentscheide) ausdrücklich die Bauleitplanung, also die Flächennutzungs- und Bebauungsplanung (s. § 1 Abs. 2 BauGB), von der Erfassung eines derartigen Plebiszits ausgenommen.<sup>25</sup> Aber auch in den Ländern, in denen die Bauleitplanung nicht von den im Rahmen eines Bürgerbegehrens und eines Bürgerentscheids zu behandelnden Themen ausgenommen ist,<sup>26</sup> lässt sich die Gefahr der Rechtswidrigkeit eines Plebiszits in der Bauleitplanung nur vermeiden, wenn jeweils anlässlich des speziell zur Entscheidung stehenden Einzelfalls untersucht wird, ob die konkrete Fragestellung mit den Vorschriften des Baurechts, insbesondere mit dem gemeindlichen Abwägungsgebot beziehungsweise sonstigem höherrangigen Recht, vereinbar ist oder in einem Widerspruch zur kommunalen Selbstverwaltung gerät.<sup>27</sup>

### c) Keine Bürgerentscheide und Plebiszite bei Geltung des kommunalen Abwägungsgebots

Soweit die Gemeindeordnungen, wie etwa in Bayern, Hessen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen auch die Befassung mit der Bauleitplanung als Gegenstand von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden beinhalten, bedeutet auch dies keinen rechtlichen Freibrief. Denn auch insoweit ist der Vorrang des die städtebauliche Planung regelnden und höherrangigen Bundesrechts (Art. 31 GG) zu beachten.<sup>28</sup> Dies bedeu-

24 VGH Baden-Württemberg Urteil vom 22. Juni 2009 – 1 S 2865/08; OVG Nordrhein-Westfalen vom 23. April 2002 – 15 A 5594/00; Burrack/Stein a. a. O. S. 436.

25 So geschehen in etwa der Hälfte der Bundesländer: Vgl. u. a. § 21 Abs. 2 Nr. 6 BadWürttGO; § 8 b Nr. 5 a HGO, wonach Entscheidungen im Rahmen der Bauleitplanung mit Ausnahme des Aufstellungsbeschlusses nach § 2 Abs. 1 BauGB vom Bürgerentscheid ausgenommen sind; § 26 Abs. 5 Nr. 5 GO NRW, wonach ausgeschlossene Antragsgegenstände für ein Bürgerbegehren die Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen sind mit Ausnahme der Entscheidung über die Einleitung des Bauleitplanverfahrens; § 20 Abs. 2 Nr. 4 MVKVerf, § 22b Abs. 2 Nr. 6 NdsGO; § 17a Abs. 2 Nr. 6 RhPF-GemO; § 21a Ans. 4 Nr. 6 SaarlKSVG; § 16g Abs. 2 Nr. 6 SchlHGO.

26 Vgl. z. B. Art. 18a der Bayerischen Gemeindeordnung; §§ 24 und 25 der Gemeindeordnung in Sachsen; §§ 25 und 26 der Gemeindeordnung in Sachsen-Anhalt; §§ 17, 17a) und b) der Gemeindeordnung in Thüringen.

27 So etwa VGH München Urteil vom 28. Mai 2008 – 4 BV 07.1981; ferner die umfassenden Nachweise bei Finkelburg in: FS Krautzberger, 2008, S. 11 ff.

28 So auch VG Würzburg BayVBl 2000, 87, das zutreffend auf den Vorrang des Bundesrechts hinweist.

22 Vgl. etwa BVerfGE 73, 118, 191.

23 Burrack/Stein a. a. O., S. 436.

tet, dass die Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von ganzen Bauleitplänen durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheide auch in den Ländern ohne ausdrückliche Ausnahmeregelung dieser Plebiszite für die Bauleitplanung nicht zulässig ist.

Der dynamische Planungsprozess der Bauleitplanung, bei dem im Ergebnis gemäß § 1 Abs. 7 BauGB die öffentlichen und privaten Belange von der Gemeinde gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen sind, kann gerade nicht durch plebiszitäre Entscheidungsverfahren vollständig ersetzt werden. Insoweit bestimmt § 10 Abs. 1 BauGB für den Bebauungsplan klar, dass die Gemeinde diesen als Satzung beschließt. Ein durch Bürgerentscheid aufgestellter, geänderter, ergänzter oder aufgehobener Bauleitplan wäre daher zwangsläufig auch in den Gemeinden der Bundesländer fehlerhaft, in denen die Bauleitplanung nicht in den Negativkatalog aufgenommen wurde.<sup>29</sup>

#### **d) Bürgerentscheide im Geltungsbereich abwägungsfreier Entscheidungen**

Damit wäre eine Ersetzung der von der Gemeinde durchzuführenden und abwägungsrelevanten Bauleitplanung durch Bürgerentscheide und Bürgerbegehren in allen Ländern rechtswidrig. Dennoch könnten aber in den Ländern, die die Bauleitplanung für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide geöffnet haben beziehungsweise wie in Nordrhein-Westfalen „nur“ die Entscheidung über die Einleitung des Bauleitplanverfahrens dem Bürgerbegehren zugänglich gemacht haben, Plebiszite im Rahmen von sogenannten „abwägungsfreien Entscheidungen“ der Kommune zulässig sein. Nur so könnte sich für die ausdrückliche Aufnahme der Bauleitplanung in den Positivkatalog für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in einigen Bundesländern (Bsp.: Bayern, Hessen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen) ein Sinn ergeben.

Insoweit ist zu berücksichtigen, dass etwa der Entschluss der Gemeinde, nach § 2 Abs. 1 S. 2 BauGB einen Bauleitplan aufzustellen, durch Beschluss erfolgt und ortsüblich bekannt zu machen ist. Wenn mit diesem Planaufstellungsbeschluss aber nur der „Startschuss“ für ein Bebauungsverfahren erfolgt, dem die Abwägung erst im Laufe des Planverfahrens folgt, könnte ein derartiger Beschluss, mit dem ja grundsätzlich nur das Gebiet bestimmt wird, für das ein Bebauungsverfahren erst begonnen werden soll, statt vom Gemeinderat auch durch Bürgerentscheid getroffen werden.<sup>30</sup>

Allerdings dürfte auch ein Bürgerentscheid mit einem derartigen Inhalt problematisch sein, weil er die rechtlichen Schranken des § 1 Abs. 3 BauGB unzureichend beachtet.

Danach „haben die Gemeinden die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Auf die Aufstellung von Bauleitplänen und städtebaulichen Satzungen besteht kein Anspruch; ein Anspruch kann auch nicht durch Vertrag begründet werden“. Mit diesen Sätzen wird für die Gemeinde nicht nur ein Planungsrecht, sondern nach den in § 1 Abs. 3 BauGB bestimmten Vorgaben (Grundsatz der Erforderlichkeit) auch eine Planungspflicht normiert. Diese Rechte und Pflichten der Gemeinden können auch nicht einfach durch einen Bürgerentscheid außer Kraft gesetzt werden. Zudem wird spätestens mit dem Aufstellungsbeschluss nach § 2 Abs. 1 BauGB das förmliche Bauleitplanverfahren eingeleitet, so dass nach dessen Bekanntgabe ein Bürgerentscheid nicht mehr in Betracht kommt.<sup>31</sup>

Denkbar wäre allenfalls, statt einen förmlichen Planaufstellungsbeschluss durch Bürgerentscheid zu treffen, dem Gemeinderat durch ein entsprechendes Plebiszit (Bürgerentscheid) aufzugeben, sich mit der Frage zu befassen, ob eine bestimmte Bauleitplanung in Betracht kommt und dementsprechend ein Bauleitplanverfahren eingeleitet werden soll. Dies ist als ein die rechtlichen Schranken des § 1 Abs. 3 BauGB wahrendes Minus gegenüber dem förmlichen Planaufstellungsbeschluss zulässig.<sup>32</sup>

Zumindest bei rein projektbezogenen Bebauungsverfahren, die sich zum Beispiel auf den Bau oder Nichtbau eines Einkaufszentrums, eines Museums, eines Hotels oder eines Gewerbebetriebes beziehen, ist im Hinblick auf die hiermit verbundene Grundsatzentscheidung im Vorfeld eines bauplanungsrechtlichen Verfahrens gerade keine differenzierte Abwägung erforderlich. Vielmehr geht es allein um die Entscheidung über das „Ob“ der Einleitung beziehungsweise Nichteinleitung eines Bebauungsverfahren. Eine derartige Entscheidung kann daher durch Bürgerentscheid getroffen werden.<sup>33</sup>

Wenn allerdings über diese Grundsatzfrage des „Ob“ der Einleitung oder Nichteinleitung eines Bebauungsverfahren hinaus der VGH München<sup>34</sup> einen Bürgerentscheid auch dann für zulässig hält, wenn dieser Rahmenfestlegungen, wie zum Beispiel Höchstgrenzen für Geschoss- oder Verkaufsflächen, vorgibt, ist demgegenüber Skepsis angebracht.<sup>35</sup> Insoweit kann auch das Argument des Gerichts, es würden mit

31 Ernst/Zinkahn/Bielenberg BauGB § 2 Rdn. 26; VGH Baden-Württemberg BWGZ 2012, 78, 80.

32 So auch VG Würzburg BayVBl. 2003, 87, 89.

33 So auch: Burrack/Stein a. a. O. S. 437; Finkelnburg a. a. O. S. 17; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 20. März 2009 – 1 S 419/09.

34 VGH München BayVBl. 2006, 733, wiederholt in einer späteren Entscheidung in NVwZ 2006, 209.

35 Zweifelnd auch Rittgen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in den Jahren 2005 und 1006, KommJur 2007, 288, 293.

29 Siehe OVG Bautzen SächsVBl 2000, 266; VG Würzburg BayVBl 2003, 758; Finkelnburg a. a. O. S. 16.

30 Finkelnburg a. a. O. S. 17.

dem Bürgerbegehren lediglich einzelne (Höchstgrenzen etc.) der insgesamt maßgeblich Determinanten aufgegriffen und es komme nicht zu einer Selbstbindung der Gemeinde derart, dass eine Abwägung in keinem Fall mehr in sachgerechter Weise vorgenommen werden könne, kaum überzeugen.

Dem ist entgegenzuhalten, dass Gegenstand der erforderlichen Abwägung gemäß § 2 Abs. 3 BauGB die vollständige Ermittlung und Bewertung des relevanten Abwägungsmaterials durch die Gemeinde ist. Danach kann die Fixierung einzelner Festsetzungen nur das Ergebnis, nicht aber das Ziel der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB sein. Darüber hinaus ist die Betrachtungsweise des VGH München mit dem Gebot der Einheitlichkeit des Abwägungsvorgangs kaum vereinbar. Die Abwägung muss insgesamt nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts in einer Hand liegen.<sup>36</sup> Die rechtlichen Zweifel an der Auffassung des VGH München

werden auch nicht dadurch entkräftet, dass das Gericht in dem Bürgerentscheid und in der Vorgabe für Obergrenzen für Bruttonutzflächen, Geschossflächen- und Gesamtverkaufsflächenzahlen nur „Rahmenfestlegungen“ sieht, die noch einen „Planungsspielraum von substantiellem Gewicht“ belassen und genügend „Alternativen zur Abwägung der konkreten Belange“ offenhalten.<sup>37</sup>

Denn mit diesen „Rahmenfestlegungen“ erhebt der Verwaltungsgerichtshof München das Ergebnis des Bürgerbegehrens in den Rang eines öffentlichen Belangs, auch wenn diese Abwägung wegen des Beibehalts des „Planungsspielraums von substantiellem Gewicht“ für die Gemeinde überwunden werden kann. Einen derartigen (weiteren) öffentlichen Belang sieht aber weder § 1 Abs. 6 BauGB vor, noch wäre dieser Belang – wie ausgeführt – mit der der Gemeinde obliegenden Einheitlichkeit des Abwägungsvorgangs vereinbar.

## VIII Beteiligung von Jugendlichen

Dem Engagement und der Partizipation von Jugendlichen kommt nicht zuletzt auf Grund der demographischen Entwicklung in den Kommunen besondere Bedeutung zu. Die Teilnahme der Bürgerinnen und Bürger hat, wie dargelegt, einen enormen Bedeutungszuwachs. Dabei haben die Kommunen grundsätzlich darauf zu achten, dass der Trend zur Segregation von Altersgruppen nicht noch durch eine altersorientierte Beteiligungspolitik verstärkt wird.

Solche Gefahren gilt es im Auge zu behalten, wenn Konzepte und Maßnahmen zur Beteiligung für junge Menschen entwickelt werden. Gleichwohl ist Kindern und Jugendlichen als Experten in eigener Sache eine Stimme bei Entscheidungen zu geben, die sich auf ihre lokalen Lebensbedingungen auswirken und sie sollen gleichzeitig ermuntert werden, sich für das Gemeinwesen zu engagieren. Teilweise wird dies in Gesetzen vorgegeben, zum Beispiel der Gemeindeordnung Schleswig-Holsteins. Unabhängig davon sind altersadäquate Beteiligungsformen vorzusehen. Politik für Jugendliche ist immer nur die zweitbeste Lösung. Besser ist eine Politik mit Kindern und Jugendlichen. Dies kann in Form von

- Jugendbeiräten,
- Kinder- und Jugendforen,
- Jugendparlamenten,
- konkreten Projektbeteiligungen

umgesetzt werden. Es sollte ein Verfahren gewählt werden, das den Bedingungen und Fähigkeiten der Zielgruppen sowie dem Anliegen Rechnung trägt.

Bei den Formen der Beteiligung sind die projektbezogene (zum Beispiel bei kommunalen Bauvorhaben, Verkehrspla-

nung, Jugendtreffs, Sport- und Freizeitanlagen), eher parlamentarischen Verfahren (zum Beispiel Jugendparlamente, Schülerparlamente) und offene Formen (zum Beispiel Jugendforen, Diskussionsrunden) zu unterscheiden. Bei den projektbezogenen Formen geht es in der Regel um konkrete Planungs- und Entscheidungsprozesse. Kinder und Jugendliche erhalten Gelegenheit, zum Beispiel über Zukunftswerkstätten, Workshops, aber auch Kinder- oder Stadtteilversammlungen, ihre Wünsche, Interessen und Anregungen, einzubringen. Durch die Beteiligung können die Jugendlichen nicht nur ihre Bedürfnisse als Experten in der eigenen Sache artikulieren, sondern der Dialog zwischen den Generationen kann verbessert, die Identifikation mit der Kommune und Engagement und Eigenaktivität gestärkt werden. Auch bei der Verbindung der schulischen mit den außerschulischen Lernorten im Rahmen der kommunalen Bildungslandschaften sind die Jugendlichen zu beteiligen.<sup>38</sup>

Die Teilhabe ist im Übrigen umfassend zu verstehen und schließt die Selbstorganisation mit ein. Wie bei den Bürgerbeteiligungen insgesamt sollte darauf geachtet werden, dass sich alle Jugendlichen, also auch aus sozial benachteiligten oder bildungsfernen Familien beteiligen sowie Jugendliche mit Migrationshintergrund.

37 VGH München a. a. O.

38 Beispiele für Jugendbeteiligung: Good Practice Reader 2011 „Jugendliche und Ihre Stadt. Innovative Methoden und Verfahren zur Förderung einer nachhaltigen Beteiligung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen an der Stadterneuerung“ [http://www.stadtumbau.nrw.de/pdf/dokumente/good\\_practice\\_jugend.pdf](http://www.stadtumbau.nrw.de/pdf/dokumente/good_practice_jugend.pdf). Stadt Herrenberg: <http://www.jugendbeteiligung-hbg.de/konzept.html>; Köln: Modellvorhaben „Jugendliche im Stadtquartier; Bertelsmann-Stiftung: „Toolbox Bildung“ zu dem Thema „Jugendbeteiligung“ <http://www.toolbox-bildung.de/planungsbeteiligung>.

36 BVerwG DVBl. 2003, 204 sowie BauR 2003, 209.

Jugendliche, aber auch Jugendverbände, Initiativen und Projekte brauchen vor Ort Ansprechpartner, die als Lotsen, Moderatoren oder Mentoren für die Anfragen und Anliegen zur Verfügung stehen und die Kinder und Jugendlichen bei ihren Beteiligungswünschen unterstützen, beraten und fördern können. Ob diese Ansprechpartner ausschließlich für die Partizipation von Kindern und Jugendlichen verantwortlich sind, hängt von der Größe der Gemeinde und den Gegebenheiten vor Ort ab. Auf jeden Fall sollten in der Gemeinde klare Verantwortlichkeiten definiert werden.

## IX Fazit zur Bürgerbeteiligung bei Planungsvorhaben

Die zweitstufige Bauleitplanung nach dem BauGB ist mit der frühzeitig verpflichtenden Öffentlichkeitsbeteiligung modern ausgestaltet und grundsätzlich rechtlich ausreichend. Sie sollte Vorbild auch für eine Neuausgestaltung von Planfeststellungsverfahren für Großvorhaben nach dem VwVfG sein. Im praktischen Vollzug gibt es aber viele Möglichkeiten, die Öffentlichkeitsbeteiligung zu modernisieren und insbesondere durch die Nutzung des Internets sowie moderner Kommunikationsformen attraktiv und transparent zu gestalten. Mehrwertmodelle für Bürger, wie etwa eine – auch finanzielle – Partizipation bei der Betreibung von Windparks (Bürger- oder Energiegenossenschaften etc.), können ebenso wie eine verstärkte Einbeziehung der sogenannten „leisen Bürger“, zu einer verbesserten Öffentlichkeitsbeteiligung beitragen.

Intensivere Beteiligungsformen für die Bürger und deren Mitwirkung ergeben sich nach dem Besonderen Städtebau-

recht der §§ 136 ff. BauGB. Die am 1. Januar 2007 eingefügte Vorschrift des § 171f BauGB „Private Initiativen für die Stadtentwicklung“ hat darüber hinaus für die hiervon erfassten Bereiche zu einem Paradigmenwechsel geführt und die Initiative und Verantwortung von privaten Akteuren gestärkt.

Plebiszitäre Elemente in der Bauleitplanung sowie Bürgerbegehren und Bürgerentscheide nach den Gemeindeordnungen und Kommunalverfassungen der Bundesländer müssen die Vorgaben des – höherrangigen – Bundesstädtebaurechts (BauGB) beachten. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide dürfen daher die eigene Verantwortung der Gemeinde für die Bauleitpläne (§ 2 Abs. 1 S. 1 BauGB) nicht missachten. Insbesondere die der Gemeinde obliegende Abwägung aller öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander bei der Aufstellung der Bauleitpläne (§ 1 Abs. 7 BauGB) muss gewahrt bleiben.

In diesem Rahmen sind Bürgerentscheide dann zulässig, wenn sie der Gemeinde aufgeben, sich mit der Frage der Einleitung eines Bauleitplanverfahrens für ein Vorhaben zu befassen. Dabei muss insbesondere der Grundsatz der Erforderlichkeit nach § 1 Abs. 3 BauGB für die Aufstellung von Bauleitplänen von der Gemeinde gewahrt werden. Weiter kann es Plebiszite dann geben, wenn sie im Rahmen von „abwägungsfreien Entscheidungen“ und im Vorfeld des bauplanungsrechtlichen Verfahrens allein über die Grundsatzfrage des Baus oder des Nichtbaus eines Vorhabens bestimmen. In diesem Fall kann in der Folge in einem Plebiszit auch mittelbar über die Frage des „Ob“ der Aufstellung oder Nichtaufstellung eines Bauleitplans entschieden werden. Dies ist maßgeblich bei rein projektbezogenen Plänen der Fall.

# Bürgerbeteiligungen – mit wem, wann und wie kommunizieren?

## PRAKTISCHE BEISPIELE DER BÜRGERBETEILIGUNG IN DER STADTENTWICKLUNG

Von Dr. Marc Weinstock

### I Einleitung

Bürgerbeteiligung ist derzeit ein hochaktuelles Thema – auch und vor allem im Bereich der Stadtentwicklung. Bei vielen Projekten fordern Bürger mehr Information und Mitsprache als noch vor wenigen Jahren. Für Investoren wie zum Beispiel Projektentwickler, aber auch Verwaltungen oder politische Gremien bedeutet dies ein zunehmendes Maß an Unsicherheit und Mehraufwand durch Verzögerungen oder gar Ablehnungen von Projekten. Deshalb betreiben Verwaltungen, Politik und Investoren immer häufiger ein professionelles Informations- und Beteiligungs-Management der Bürger. Gleichwohl stoßen diese Bemühungen häufig auf wenig Akzeptanz. Für eine erfolgreiche Einbindung der Bürger sind deshalb drei Aspekte unbedingt zu berücksichtigen: Mit welchen Adressaten muss zu welchem Zeitpunkt und in welcher Form kommuniziert werden?

### II Mit welchen Adressaten wird kommuniziert?

#### 1. TREIBER DES BÜRGERLICHEN PROTESTES

Hinter der Überlegung, welche Personengruppen heute den bürgerlichen Protest treiben, steht stets auch die Frage, welche Ziele und Motive Bürger mit ihrem Engagement verfolgen. Seit Beginn der sechziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts haben sich vor allem junge Leute – häufig Studenten – für oder gegen bestimmte Themen eingesetzt, oftmals initiiert und getragen von der Friedens- und Umweltbewegung. Diese Aktivitäten setzten sich in den siebziger und achtziger Jahren fort – man denke an Themen wie Abrüstung, den NATO-Doppelbeschluss etc. Heute hingegen geht es fast gar nicht mehr um Themen von (welt-) politischer Bedeutung, die Bürger auf die Straße bringen, sondern ganz überwiegend um regional- oder lokalpolitische Themen: Die Proteste richten sich gegen den Bau von Umgehungsstraßen, Autobahnen, Stromtrassen, Start- und Landebahnen und Bahnhöfen. Aber auch städtische Entwicklungen wie beispielsweise der vielfach umstrittene Bau von Shoppingcentern oder auch die Erschließung von Freiflächen sind Themen, die die Bürger im wahrsten Sinne des Wortes auf die Barrikaden bringen. Obwohl formal richtig beschlossen, entscheiden sich

immer mehr Bürger, gegen diese Projekte mobil zu machen – anders ausgedrückt: Auch was legal ist, wird von vielen nicht mehr als legitim empfunden und führt häufig zu einer „Dagegen-Haltung“.

Das bedeutet indes kein Abrücken der Bürger von der Demokratie. Eine im Februar 2013 gemeinsam von der Herbert Quandt Stiftung, der Stiftung Zukunft Berlin sowie Infratest dimap veröffentlichte Studie kam zu dem Ergebnis, dass 90 Prozent der Deutschen die Demokratie grundsätzlich für eine gute Regierungsform halten – aber nur 56 Prozent der Befragten waren zufrieden oder sehr zufrieden mit der Ausgestaltung der Demokratie in Deutschland. 63 Prozent der Befragten sprachen sich für eine Stärkung der direkten Demokratie aus, und sogar 44 Prozent der befragten Personen forderten, künftig mehr politische Fragen durch Volksabstimmungen zu entscheiden.<sup>39</sup> Damit bringt ein beträchtlicher Teil der Bevölkerung sein Misstrauen zum Ausdruck – wogegen eigentlich? Die häufig verwendete These von der angeblichen Politikverdrossenheit der Bürger stellt m. E. eine unzureichende Erklärung dar. Tatsächlich kann man sogar ein gestiegenes Interesse vieler Bürger an lokalpolitischen Themen feststellen, das zu einem großen bürgerlichen Engagement bei allen Fragen der Gestaltung von Städten und Gemeinden führt, und so scheint sich aus der Politikverdrossenheit inzwischen eine Politikerverdrossenheit entwickelt zu haben, die ihren Beleg in niedrigen Wahlbeteiligungen und ihren Niederschlag im zivilen Ungehorsam findet und immer da besonders stark zum Ausdruck kommt, wo eine Vermischung der Interessen von Politik und Wirtschaft vermutet wird.

Dafür gibt es eine Reihe von Erklärungsansätzen. Mögliche Gründe, die hierfür immer wieder angeführt werden, sind beispielsweise die Finanzkrise, hohe und als ungerecht empfundene Vergütungen von Führungskräften aus der Wirtschaft („Managergehälter“), die zunehmend als unsozial empfundene Verteilung von Einkommen und Vermögen und ganz besonders das sinkende Vertrauen in die soziale Marktwirtschaft. Und so wird von vielen engagierten Bürgern ein deutliches Misstrauen gegen das Zusammenspiel von Wirtschaft und Politik zum Ausdruck gebracht – hier besteht ganz offensichtlich der Wunsch nach mehr Transparenz und mehr Informationen.

<sup>39</sup> Infratest-dimap, Parteien und repräsentative Demokratie, Berlin 2013.

Interessante Gedanken hierzu liefert der britische Philosoph Michael J. Sandel, der die These vertritt, dass sich das gesellschaftliche Umfeld von einer Marktwirtschaft in eine Marktgesellschaft gewandelt hat. Anders als noch vor wenigen Jahren werden in deutlich mehr Bereichen als früher Knappheits- und Verteilungsprobleme über marktwirtschaftliche Mechanismen – sprich den Preis – gelöst.<sup>40</sup> Dadurch, so Sandels These, wird Ungleichheit in Einkommens- und Vermögensfragen bedeutsamer für den Einzelnen und löst zunehmend Zweifel aus, ob eine Orientierung an wirtschaftlichen Prinzipien zu einer Optimierung des gesellschaftlichen Nutzens führen kann. Dies könnte der Kern einer Misstrauensgesellschaft sein, die aus scheinbar nichtigen Anlässen Gegenpositionen zu wirtschaftlichen Interessen formiert.

## 2. ZUR KLASSIFIZIERUNG DER PROTESTANTEN

Das Göttinger Institut für Demokratieforschung hat in einer vor Kurzem veröffentlichten Studie untersucht,<sup>41</sup> welche Personen oder Personengruppen heute den Bürgerprotest tragen – eine ausgesprochen zutreffende Beschreibung, denn die aktuellen Protestbewegungen werden von Bürgern im soziologischen Sinne getragen. Der typische Aktivist – so das Göttinger Institut für Demokratieforschung – ist männlich, im Regelfall mit einem akademischen Abschluss oder sogar einer Promotion ausgestattet, geht einer anspruchsvollen Berufstätigkeit nach und bezieht ein ordentliches Einkommen. Anders als noch in den 60er- und 70er-Jahren des 20. Jahrhunderts findet man weniger jüngere Bürger unter den Aktivisten. Die Mehrheit der „Protestbürger“ ist zwischen 45 und 65 Jahre alt – die Kinder sind aus dem Haus, die berufliche Laufbahn verläuft in geordneten Bahnen, und damit verfügen diese Menschen über ein essentielles Gut, um sich in den Widerstand zu stürzen: Zeit.

Da für die Aktivitäten und Planungen einer Bürgerinitiative viel Zeit benötigt wird, finden sich unter den beteiligten Bürgern viele Vorruheständler, Rentner, Teilzeitangestellte und Freiberufler. Die Sach- und Detailkenntnisse der Aktivisten sind vielfach sehr hoch und gehen deutlich über Laienwissen hinaus. Obwohl der einzelne aktive Bürger in dieser Form doch sehr konkret beschrieben werden kann, fällt es dennoch schwer, die Gruppierungen des Widerstands als klar definierte und homogene Gruppe zu begreifen. Vielmehr variieren die Motive der Einzelnen stark, und so werden Protestbewegungen durch relativ uneinheitliche Zielvorstellungen zusammengehalten. Ein Versuch, die Motivation der aktiven Bürger zu beschreiben, führt zu einer Unterscheidung in mindestens drei Kategorien:

- Der Typus des „Idealisten/Realisten“ verkörpert Personen, die entweder eine eher technisch geprägte Fragestellung sachlich richtig lösen und beantworten wollen oder aber eine übergeordnete ideologische Position vertreten. Unabhängig von seiner Ausrichtung – eher technisch oder eher ideologisch – verfügt dieser Typus regelmäßig über eine hohe Sachkenntnis, die er in die Diskussion einbringt.
- In der zweiten Kategorie finden sich strukturkonservative Vertreter. Diese haben ein hohes Interesse und eine hohe Bindung an den Ort oder die Region ihres Engagements und versuchen, dort den jeweiligen Status Quo zu erhalten und zu bewahren.
- In der dritten Kategorie findet sich der sogenannte Nimby („not in my backyard“), dessen Motivation für sein Engagement die Vertretung eigener Interessen ist. So befürwortet ein Nimby beispielsweise die Energiewende – engagiert sich aber gegen den dafür notwendigen Netzausbau, wenn der seinen persönlichen Lebensraum beeinträchtigt.

Dabei ist aber stets zu berücksichtigen, dass die hier skizzierten „Aktivisten“ zwar den Protest initiieren und treiben, sich dann aber weitere Bürger der Bewegung als Unterstützer anschließen, die im Regelfall jedoch häufig nicht so motiviert und kenntnisreich sind.

## 3. KONSEQUENZEN FÜR DIE KOMMUNIKATION MIT BÜRGERBETEILIGUNGEN

Die fehlende Homogenität der Protestbewegungen erschwert eine zielgerichtete Kommunikation. So sind zwar Meinungsführer einer Bürgerbewegung oft persönlich bekannt und können direkt angesprochen werden, das Umfeld aber, das von aktiven Unterstützern über latente Sympathisanten bis hin zu einfach nur neugierigen Bürgern mehr Distanz zu den Trägern einer Protestbewegung hat, ist nur schwer zu identifizieren und somit für eine direkte Ansprache kaum erreichbar.

Dies erfordert in der heutigen Zeit eine Kommunikation über unterschiedliche Kanäle: Mit der direkten Ansprache erreicht man die Initiatoren des Protests, diese aber machen häufig zahlenmäßig nur eine kleine Gruppe aus. Die Bedeutung dieser zahlenmäßigen Minderheit wird aber oft überschätzt, denn die Aktivisten sind aufgrund ihrer eigenen „Betroffenheit“ redegewandt und vor allem laut, repräsentieren aber durchaus nicht immer die häufig schweigende Mehrheit: Denn wer sich in der aufgeheizten Stimmung einer Bürgerversammlung für ein Projekt ausspricht, ist einerseits nicht „en vogue“ und sieht sich andererseits mit einer aggressiven Rhetorik konfrontiert. Auch fehlen den weniger interessierten Bürgern oftmals objektive Informationen und Sachargumente, da sie sich mit dem Thema nicht intensiv

40 Michael J. Sandel, Was man für Geld nicht kaufen kann, 3. Aufl., Berlin 2012.

41 Franz Walter et al (Hrsg.), Die neue Macht der Bürger, Reinbek 2013.

auseinander gesetzt haben. Daraus folgt: Die Kommunikationshoheit darf nicht den Projektgegnern überlassen werden, und deshalb ist eine breit gestreute Kommunikation auch unter Einbindung des Internet erforderlich – dieses Feld wird jedoch oft genug den Führern des Protests überlassen, die viele Medien geschickt, aber für einseitige Darstellungen ihrer Interessen nutzen. Deshalb ist es notwendig, auch bei persönlicher Kenntnis des „harten Kerns“ der Projektgegner intensiv gerade mit den Bürgern zu kommunizieren, die zu einem bestimmten Zeitpunkt einem Projekt noch desinteressiert oder neutral gegenüber stehen, um ein „Anschwellen“, ein nicht mehr steuerbares Anwachsen der Protestbewegung, zu verhindern.

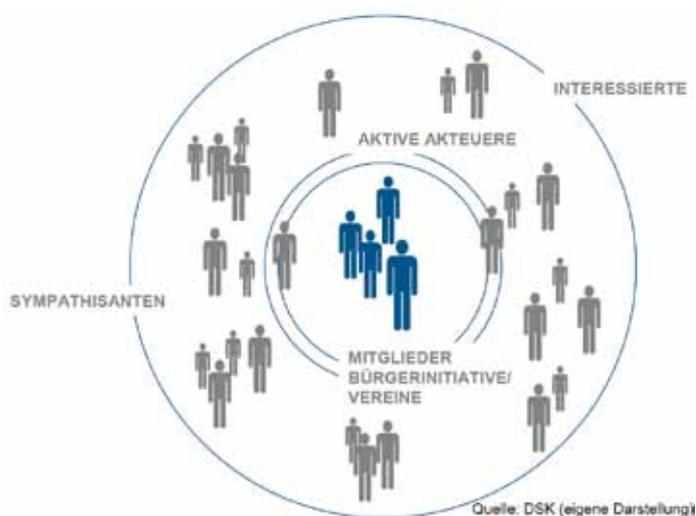


Abb. 1: Bezugsgruppen in der Bürgerbeteiligung

## III Zu welchem Zeitpunkt wird kommuniziert?

### 1. DAS PARTIZIPATIONSPARADOXON ALS SCHEINBARER ERKLÄRUNGSANSATZ

Als eine mögliche Begründung für die Eskalation des bürgerlichen Widerstands gegen einzelne Projekte wurde in den vergangenen Jahren häufig die zu späte Einbindung der Öffentlichkeit in Planungsprozesse angeführt. Dem könne man dadurch entgegenwirken, dass die Öffentlichkeit bereits vor dem eigentlichen Verwaltungsverfahren informiert und in die Planungen involviert werde, da nur in frühen Pasen eines Projekts die Vorstellungen der Bürger durch Planänderungen berücksichtigt werden können.<sup>42</sup> Sind hingegen die wesentlichen Entscheidungen bereits getroffen oder gar Investitionen getätigt, nimmt faktisch die Möglichkeit der Einflussnahme im Zeitablauf ab.

42 Entwurf des BMI: Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PIVereinHG).

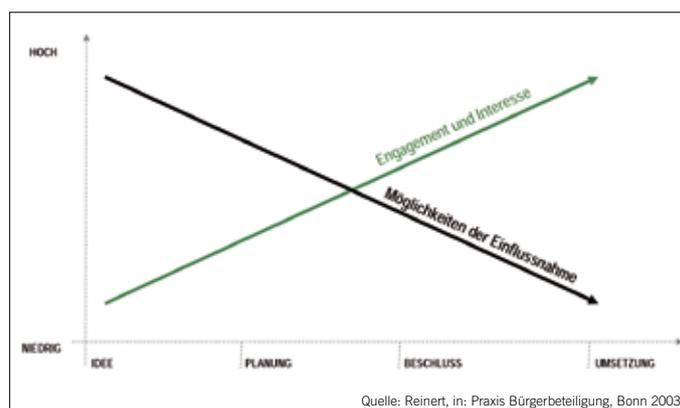


Abb. 2: Klassisches Partizipationsparadoxon

### 2. ARGUMENTE GEGEN DAS PARTIZIPATIONSPARADOXON

Zur Überwindung des „Partizipationsparadoxon“<sup>43</sup> soll also das Interesse der Bürger an Projekten zu einem möglichst frühen Zeitpunkt geweckt werden. Ob damit indes die Probleme des bürgerlichen Widerstands gelöst werden können, bleibt aus mindestens zwei Gründen fraglich: Zum einen kann es nicht nur das Ziel sein, das Partizipationsinteresse zu Beginn eines Projektes zu steigern und dann auf einem hohen Niveau zu halten, wie in der Literatur und in der untenstehenden Grafik dargestellt.<sup>44</sup>

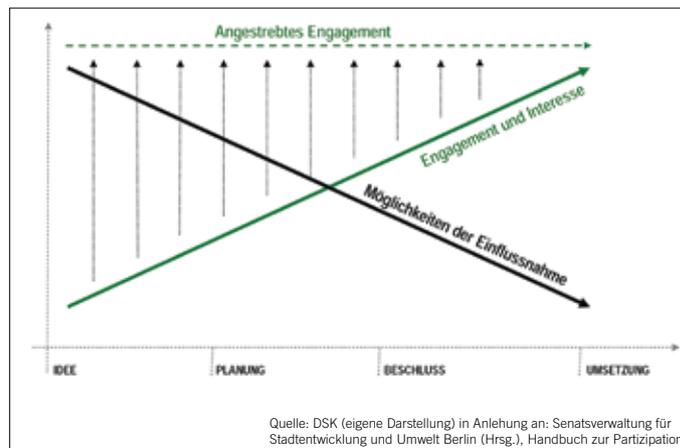


Abb. 3: Lösung des Partizipationsparadoxons?

Vielmehr muss es gelingen, das Engagement und den Gestaltungswillen der interessierten Öffentlichkeit an die Möglichkeiten der tatsächlichen Einflussnahme anzupassen und Akzeptanz dafür zu finden, dass nach einer – wie auch immer gearteten – Phase der Öffentlichkeitseinbindung die demokratisch legitimierten Gremien Entscheidungen treffen und diese dann auch umsetzen. Dann wird aber auch deutlich, dass die Phasen der (Mit-)Entscheidung und Mitwirkung der

43 Reinert, in: Praxis Bürgerbeteiligung, Bonn 2003.

44 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (Hrsg.), Handbuch zur Partizipation, Berlin 2011.

Öffentlichkeit spätestens mit Beschlussfassung enden und die Beteiligung der Öffentlichkeit sich dann auf eine transparente Informationsvermittlung beschränkt.

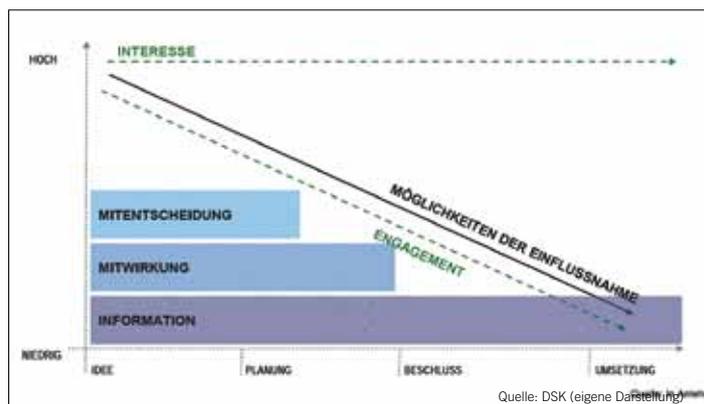


Abb. 4: Idealtypischer Verlauf der Beteiligung

Zum anderen verkennt diese Argumentation aber auch, dass schon heute die Einbindung der Öffentlichkeit nicht zu spät, sondern ganz im Gegenteil häufig zu früh stattfindet – und zum Zeitpunkt der Projektrealisation dann bereits wieder in Vergessenheit geraten ist. So sieht man in der Praxis häufig, dass vom Aufstellungsbeschluss bis zur Umsetzung eines Vorhabens mehrere Jahre vergehen können. Das hat zur Folge, dass sich die Zusammensetzung der betroffenen Bürger in der Zwischenzeit deutlich verändern kann. Im Ergebnis bleibt also festzuhalten, dass eine frühe Einbindung der Öffentlichkeit zwar wünschenswert und richtig ist, diese Maßnahme allein aber kaum dazu führen wird, die Probleme mit den Bürgeraktivisten zu lösen.

## IV In welcher Form wird kommuniziert?

### 1. REGELN GUTER BETEILIGUNG

Die Regeln guter Beteiligung sind inzwischen in vielen Veröffentlichungen so ausführlich dargestellt,<sup>45</sup> dass hier auf eine detaillierte Beschreibung verzichtet werden kann. Stattdessen sollen hier nur die wesentlichen zentralen Grundsätze genannt werden:

- Bürgerbeteiligung im hier verstandenen Sinne ersetzt nicht die Entscheidungshoheit der gewählten Gremien, sondern ergänzt diese. Bei jeder Form der Bürgerbeteiligung ist dies deutlich zu machen, um falsche Erwartungen der Beteiligten zu vermeiden.

<sup>45</sup> BMVBS (Hrsg.), Handbuch für eine gute Beteiligung, Berlin 2012; Deutscher Verband; Bürgerbeteiligung 2.0 – Anforderungen an gute und zeitgemäße Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklungs- und Infrastrukturplanung, Berlin 201.

- Bürgerbeteiligung kann in drei Stufen stattfinden, die sich insbesondere im Einfluss der Beteiligten unterscheiden: Information, Mitwirkung und (Mit-)Entscheidung.<sup>46</sup> Vor Beginn des Beteiligungsprozesses muss geklärt werden, welche Stufen der Beteiligung angeboten werden und welche nicht.
- Werden Möglichkeiten der Mitwirkung und Mitentscheidung angeboten, so muss die Beteiligung so frühzeitig erfolgen, dass eine tatsächliche Einflussnahme auch möglich ist.
- Für eine ernsthafte Diskussion auf Augenhöhe sind alle relevanten Informationen in verständlicher Form zur Verfügung zu stellen. Jede Form der Diskussion läuft offen, transparent und respektvoll ab und nimmt die Meinung aller Beteiligten ernst.

### 2. PRAXISBEISPIELE GUTER BETEILIGUNG IM NETZ

In den vergangenen Jahren hat sich immer mehr gezeigt, dass die klassischen Beteiligungsverfahren von vielen Bürgern nicht mehr angenommen werden. Im gleichen Zeitraum haben Verfahren der Online-Beteiligung an Bedeutung gewonnen. Die Auflösung zeitlich-räumlicher Vorgaben, die verständliche und ansprechende mediale Aufbereitung der Beteiligungsinhalte und die Möglichkeit zur gesteuerten Interaktion sind die wichtigsten, aber noch lange nicht alle Vorteile der Online-Beteiligung als zeitgemäße Ergänzung zu den klassischen Beteiligungsformen. Diese sollen anhand der nachstehenden Beispiele kurz erläutert werden.<sup>47</sup>

- Beteiligung kann – wie unter Ziff. 4.1 dargestellt – in den Formen Information, Mitwirkung und (Mit-)Entscheidung ablaufen. Eine gut gemachte und abwechslungsreiche Informationskomponente kann dazu beitragen, das Interesse der Öffentlichkeit an einem Projekt frühzeitig zu wecken, kontinuierlich hochzuhalten und so dessen positive Begleitung über die gesamte Laufzeit sicherzustellen.

Die Phasen der Mitwirkung und vor allem der (Mit-)Entscheidung sind in einem Projekt ohnehin zeitlich begrenzt, man sollte aber auch die Bereitschaft der Öffentlichkeit zum „Mitmachen“ nicht überschätzen: Die Mehrheit der Bürger schätzt die Möglichkeit, sich auf einer gut und verständlich aufbereiteten Internetseite zu informieren und nimmt dieses Medium auch an – aber in der Regel melden sich nur rund zehn Prozent der interessierten Leser dann auch tatsächlich zu Wort. Wenn also Interaktion und (qualifizierte) Rückmel-

<sup>46</sup> Das BMVBS spricht anstelle von Mitwirkung und (Mit-)Entscheidung von Konsultation und Kooperation.

<sup>47</sup> Weitere Beispiele können unter [www.viu.dskviu.de](http://www.viu.dskviu.de) eingesehen werden.



Abb. 5: Interesse am Projekt wecken

dungen gewünscht werden, muss die Intensität der Kommunikation innerhalb der Projektlaufzeit variieren und Rückmeldungen der Bürger sollten insbesondere anlassbezogen aktiv eingefordert werden. Der idealtypische Verlauf eines Beteiligungsverfahrens ist im nachfolgenden Screenshot dargestellt.

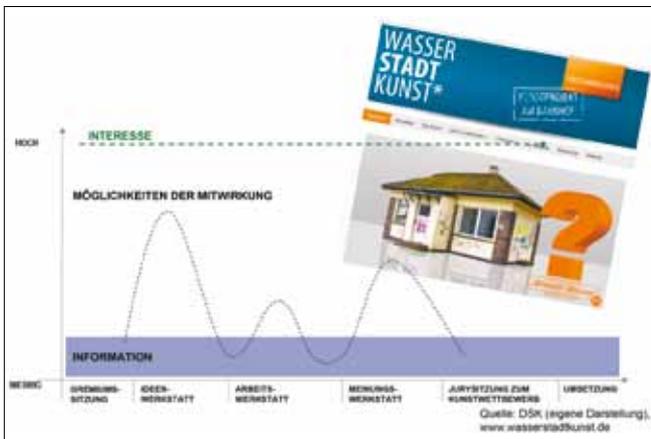


Abb. 6: Phasen der Mitwirkung

- Städtebauliche Prozesse umfassen in aller Regel komplexe Themen, die ohne besondere Vorkenntnisse für den Laien kaum zu verstehen sind. Dennoch wird kaum ein interessierter Bürger zunächst zum Lehrbuch greifen, bevor er sich zu Wort meldet. Eine gut gemachte und interessant aufbereitete Seite mit einem Portalcharakter kann aber Grundkenntnisse vermitteln und das Verständnis für Themen und Entscheidungen wecken.

Eine besondere Stärke von Online-Lösungen ist die Archiv-Funktion. Häufig kommen bestimmte Projekte für Bürger deshalb „überraschend“, weil ihnen die – zum Teil jahre-



Abb. 7: Seite mit Portalcharakter

lange – vorausgehende Planung nicht (mehr) bekannt ist. Die theoretische Möglichkeit, Einsicht auf Ämtern oder in Stadtarchiven zu nehmen, wird so gut wie nie in Anspruch genommen. Deshalb empfiehlt es sich, den zeitlichen Ablauf von Beratungen und Beschlüssen zum Beispiel anhand eines Zeitstrahls im Netz darzustellen und die entsprechenden Dokumente zum Herunterladen anzubieten, um zu dokumentieren, in welchem Zeitablauf und bei welcher Öffentlichkeitsbeteiligung Beschlüsse gefasst wurden.

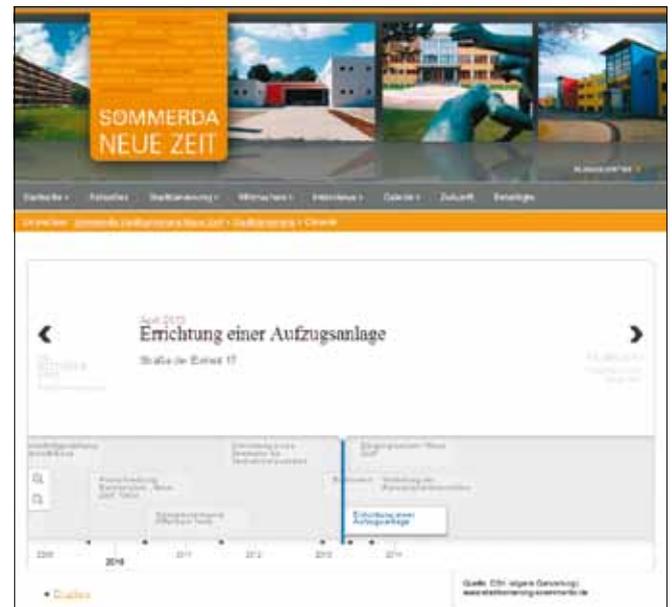


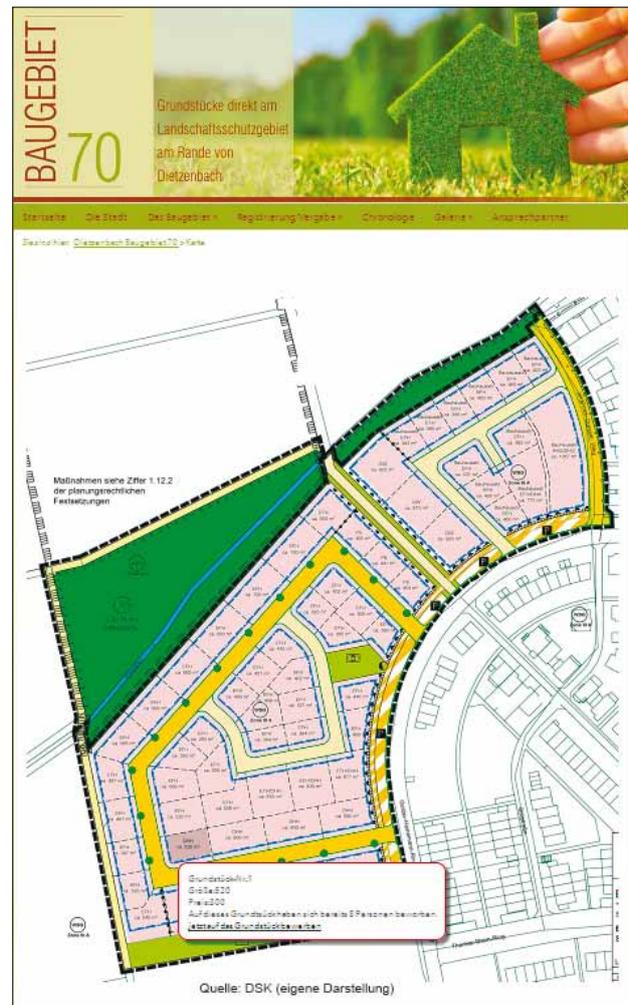
Abb. 8: Chronologie eines Projekts

- Online-Lösungen bieten die Möglichkeit, mit Hilfe virtueller Darstellungen die Anschaulichkeit von Planungsvorhaben zu erhöhen. So führt die Visualisierung von Bebauungsplänen in aller Regel zu einer Versachlichung von Diskussionen, weil – anders als bei der Auslegung von traditionellen Planungsunterlagen – eine konkrete Anschaulichkeit entsteht, die Ängste und Befürchtungen nimmt. Dies wirkt dann ganz besonders, wenn man mit einfachen „Vorher-Nachher-Anmutungen“ arbeitet.



**Abb. 9:** Planung in Vorher-Nachher-Darstellung

- An nahezu alle politischen Entscheidungen werden heute höhere Anforderungen an Transparenz und Nachvollziehbarkeit gestellt – dies gilt insbesondere dann, wenn auch ökonomische Interessen damit verbunden sind. Ein in der Praxis besonders heikles Thema ist die Vergabe von begehrten Baugrundstücken, die fast immer zu Enttäuschungen und der spontanen Vermutung führt, „da sei etwas nicht mit rechten Dingen“ zugegangen. Auch solche Vergaben können durch Online-Lösungen unterstützt werden, und die dadurch hergestellte Öffentlichkeit führt im Regelfall dazu, dass die Vergaben als fair und nachvollziehbar empfunden werden.



**Abb. 10:** Nachvollziehbare Grundstücksvergabe

## V Ergebnis

Der Wunsch nach mehr Beteiligung der Bürger ist unüberhörbar und erfordert eine andere Form der Beteiligungskultur. Dabei sind die Spielräume der Beteiligung klar abzustecken.

Nicht jede Meinung kann am Ende einer Diskussion Berücksichtigung finden und so wird nicht jeder Einzelne mit dem inhaltlichen Ergebnis zufrieden sein – aber der Weg der Ergebnisfindung sollte als offen, fair und transparent wahrgenommen und geschätzt werden.

Gerade in Fragen der Stadtentwicklung beginnt der gute Bürgerdialog mit einer verständlichen und objektiven Darstellung von Projektinformationen. Wer die darstellenden Möglichkeiten des Internets kompetent nutzt, kann auch komplexe Themen spannend aufbereiten, seine Bürger für die Stadtentwicklung begeistern und bei kontroversen Themen die Kommunikationshoheit behalten. So können sich alle Interessierten umfassend und unabhängig von Kenntnisstand, Zeit und Raum informieren und gerade die leisen Befürworter eines Projektes können im geschützten Raum auch mal ein „gefällt mir“ verteilen.



## Bisher in dieser Reihe erschienen

No. 116	Städte und Gemeinden gestalten den demografischen Wandel <b>NUR ONLINE VERFÜGBAR</b>	6/2013
No. 115	Besuchersicherheit Veranstaltungen zeitgemäß umsetzen – Herausforderungen für kleine und mittlere Kommunen	6/2013
No. 114	Strategie: Erneuerbar! – Handlungsleitfaden für Kommunen zur Optimierung der Wertschöpfung aus Erneuerbaren Energien	4/2013
No. 113	Reformkurs einschlagen – Erfolge sichern: Bilanz 2012 und Ausblick 2013 der deutschen Städte und Gemeinden	1-2/2013
No. 112	Demografiefeste Personalverwaltung – Sicherung leistungsfähiger Städte und Gemeinden der Zukunft – Praxisempfehlungen für Städte und Gemeinden mit Blick auf neue Herausforderungen der kommunalen Personalverantwortlichen durch Entwicklungen wie dem demografischen Wandel <b>NUR ONLINE VERFÜGBAR</b>	12/2012
No. 111	Kommunale Handlungsmöglichkeiten beim Ausbau der Windenergie – unter besonderer Berücksichtigung des Repowering <i>(Bestellungen von kostenlosen Print-Exemplaren ausschließlich bei der Kommunalen UmweltAktion U.A.N, Wiebke Abeling, E-Mail: abeling@uan.de)</i>	11/2012
No. 110	Lebensräume zum Älterwerden – Anregungen und Praxisbeispiele für ein neues Miteinander im Quartier	12/2012
No. 109	Von der Gerätegebühr zur Betriebsstättenabgabe – Fragen und Antworten zum neuen Rundfunkbeitrag aus kommunaler Sicht <b>NUR ONLINE VERFÜGBAR</b>	10/2012
No. 108	Handlungsanweisung für eine qualifizierte Vergabe in der Denkmalpflege auf Basis der VOB/A – Professionelle VOB – Vergabe bei Sanierungsarbeiten in Denkmälern	5/2012
No. 107	Agenda 2020 – Bilanz 2011 und Ausblick 2012 der deutschen Städte und Gemeinden	1-2/2012
No. 106	Herausforderung Energiewende	12/2011
No. 105	Natur in Städten und Gemeinden schützen, fördern und erleben Gute Beispiele aus dem Wettbewerb „Bundeshauptstadt der Biodiversität 2011“	11/2011
No. 104	Städtepartnerschaften – Instrument der „kommunalen Außenpolitik“ der Städte und Gemeinden	4/2011
No. 103	Bildung ist Zukunft!	4/2011
No. 102	Klimaschutz jetzt! Städte und Gemeinden gehen voran Gute Beispiele aus dem Wettbewerb „Bundeshauptstadt im Klimaschutz 2010“	3/2011



**DStGB**  
Deutscher Städte-  
und Gemeindebund  
[www.dstgb.de](http://www.dstgb.de)

Marienstraße 6 · 12207 Berlin  
Telefon 030 77307-0  
Telefax 030 77307-200  
E-Mail: [dstgb@dstgb.de](mailto:dstgb@dstgb.de)  
[www.dstgb.de](http://www.dstgb.de)

Konzeption und Druck:  
Verlag WINKLER & STENZEL GmbH · Postfach 1207 · 30928 Burgwedel  
Telefon 05139 8999-0 · Telefax 05139 8999-50  
E-Mail: [info@winkler-stenzel.de](mailto:info@winkler-stenzel.de) · Internet: [www.winkler-stenzel.de](http://www.winkler-stenzel.de)