

## Vier Ansatzpunkte für die Entwicklung einer modernen Planungspraxis<sup>1</sup> Netzwerkimpuls der Vorbereitungsgruppe

### Inhalt

1.	Einleitung	1
2.	Reform der rechtlichen Beteiligungsverfahren auf dem richtigen Weg	2
3.	Gesetzliche Freiräume nutzen: Verzahnung von formellen und informellen Verfahren	3
4.	Herstellung von Verbindlichkeit durch Bürgerbegehren und Mitspracheanträge	4
5.	Eine neue Planungskultur als Voraussetzung und Ergebnis einer guten Planungspraxis	5
6.	Fazit	7

### 1. Einleitung

Die Politik steckt in einer verzwickten Lage. Einerseits fordern die Bürger mehr Mitsprache bei den tiefgreifenden Veränderungen, die vor ihrer Haustür passieren. Die bestehenden Verfahren der Information und Anhörung stellen die Bürgerinnen und Bürger nicht zufrieden, sie fühlen sich bei der Planung von Infrastrukturvorhaben nicht ausreichend gehört und schlecht informiert. Andererseits müssen große Infrastrukturprojekte zügig vorangetrieben werden, damit z. B. die Energiewende gelingt und günstige Rahmenbedingungen für eine florierende Wirtschaft erhalten bleiben. Die Entwicklung einer neuen Planungspraxis steht entsprechend weit oben auf der politischen Agenda. Aber wie sieht eine moderne Öffentlichkeitsbeteiligung aus? Wie können diese scheinbar gegensätzlichen Anforderungen in Verfahren erfüllt werden?

Dieser Artikel nennt vier Ansatzpunkte für die Entwicklung einer modernen Planungspraxis: die Reform der rechtlich-formellen Verfahren (1), die Verknüpfung von formellen mit informellen Verfahren (2), die Steigerung der Verbindlichkeit der Verfahren (3) und die kulturelle Fundierung einer neuen Planungspraxis (4). Die Ansätze sind keinesfalls Alternativmodelle, vielmehr komplementieren sie sich zu einer umfassenden Reformstrategie.

---

Dieses Papier wurde von Mitgliedern der Vorbereitungsgruppe des Netzwerks Bürgerbeteiligung erarbeitet. Die Autoren sind: Henning Banthien, IFOK GmbH; Claudine Nierth, Mehr-Demokratie e.V.; Prof. Dr. Roland Roth, Hochschule Magdeburg-Stendahl; Prof. Dr. Claudia Versteyl

## **2. Reform der rechtlichen Beteiligungsverfahren auf dem richtigen Weg**

Die Ausgestaltung der Beteiligung der Öffentlichkeit bzw. der Betroffenen erfolgt bei Infrastrukturvorhaben auf mehreren Ebenen: zum einen auf der Ebene der Raumordnungsverfahren und zum anderen auf der Ebene der Genehmigungsverfahren.

Die Öffentlichkeitsbeteiligung in den Raumordnungsverfahren für sonstige Infrastrukturmaßnahmen ist in § 15 Abs. 3 Satz 3 des Raumordnungsgesetzes (ROG) fakultativ geregelt. In einzelnen Landesplanungsgesetzen ist eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen. Eine zwingende Öffentlichkeitsbeteiligung ergibt sich nur bei umweltrelevanten Vorhaben, bei denen das Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (UVPG) regelt, dass die betroffene Öffentlichkeit »auf der Grundlage der ausgelegten Unterlagen anzuhören« ist. Einwendungen sind jedoch rechtzeitig zu erheben (nach Ende der einmonatigen Auslegung gilt eine Zwei-Wochen-Frist). Hier bleibt zu prüfen, ob die Öffentlichkeitsbeteiligung durch den Gesetzgeber in stärkerem Maße einzufordern ist. Darüber hinaus hat die Rechtsprechung – jedenfalls für die Klagen von Umweltverbänden – inzwischen auch die materiellen Anforderungen an die Substantiierung von Einwendungen deutlich erhöht.

Das Hauptaugenmerk bei der Öffentlichkeitsbeteiligung liegt regelmäßig in den Zulassungsverfahren (Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren) für die konkreten Vorhaben. § 73 Abs. 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes bestimmt, dass »jeder, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden« innerhalb von zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist schriftlich Einwendungen gegen den Plan erheben kann. Die eingegangenen schriftlichen Einwendungen werden daraufhin in einem Erörterungstermin zwischen Vorhabenträgern, Behörden, Betroffenen und den Personen, welche die Einwendungen vorgebracht haben, diskutiert (§ 73 Abs. 6 VwvFG).

»Vor allem bei Großvorhaben, deren Auswirkungen über die Einwirkungen auf ihre unmittelbare Umgebung hinausgehen und die oft Bedeutung über ihren Standort hinaus haben, werden die bestehenden Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung im Genehmigungs- oder Planfeststellungsverfahren als nicht mehr ausreichend empfunden. Hier ist ein zunehmendes Interesse der Bürgerinnen und Bürger an frühzeitiger Beteiligung und Mitsprache festzustellen«, stellte die Bundesregierung im Jahr 2012 fest und reagierte mit einem Gesetzesentwurf (vgl.: Drucksache 17/9666, S. 1). Das Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PlVereinHG) sieht vor, »durch die Einführung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung die Planung von Vorhaben zu optimieren, Transparenz zu schaffen und damit die Akzeptanz von Genehmigungs- und Planfeststellungsentscheidungen zu fördern« (ebd.). Kern des Gesetzes ist die Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes (§ 25 Abs. 3), wo im Abschnitt »Verfahrensgrundsätze« als neuer Absatz allgemeine Vorschriften über die »frühe Öffentlichkeitsbeteiligung« eingeführt wurden, welche die zuständigen Behörden verpflichten, beim Vorhabenträger auf eine Öffentlichkeitsbeteiligung bereits vor Eröffnung des eigentlichen Genehmigungs- oder Planfeststellungsverfahrens „hinzuwirken“.

Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung ist begrüßenswert, da sie die Möglichkeit bietet, den Planungsprozess in der Öffentlichkeit transparent zu machen, die Belange der Betroffenen in die Entscheidungsfindung einzubeziehen und – soweit sie nicht berücksichtigt werden können – dies in den Antragsunterlagen darzustellen. Es bleibt allerdings abzuwarten, ob sich mit dieser Regelung eine befriedigende Praxis der Öffentlichkeitsbeteiligung einstellen wird oder ob der Gesetzgeber zu verbindlicheren Maßnahmen greifen muss.

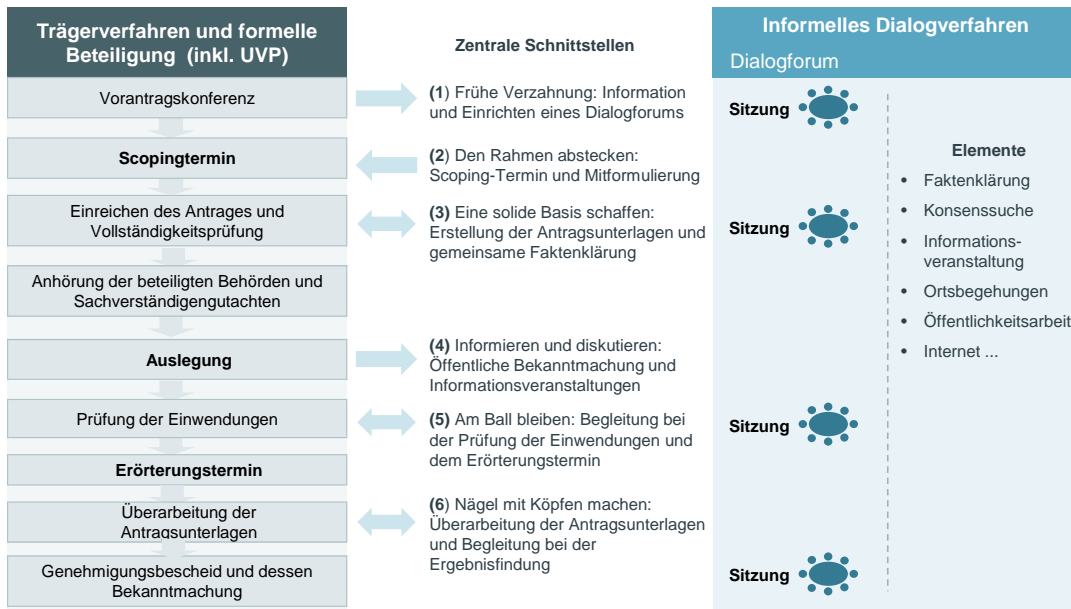
### **3. Gesetzliche Freiräume nutzen: Verzahnung von formellen und informellen Verfahren**

Der Entwurf des sogenannten Planungsvereinheitlichungsgesetzes zielt u.a. auf eine Optimierung der Beteiligung durch eine sogenannte frühe Öffentlichkeitsbeteiligung (siehe Abschnitt 2). Der Entwurf des Planungsvereinheitlichungsgesetzes (zu § 25 Abs. 3) bestimmt nicht, wie die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen ist. Somit besteht Spielraum für den Einsatz verschiedener Instrumente: Gut beratene Vorhabenträger, die eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bereits seit langem durchführen, tun dies bislang regelmäßig ohne Bezug zu den verfahrensrechtlichen Schritten durch eigene Information der Öffentlichkeit, Veranstaltungen u. ä. In allen Vorhaben, in denen eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) durchzuführen ist, findet regelmäßig ein sogenannter Scoping-Termin statt, in dem der Gegenstand und der Umfang der Umweltverträglichkeitsprüfung festgelegt werden. Zu diesem Verfahren können gem. § 5 UVPG Sachverständige und Dritte hinzugezogen werden (Versteyl, 2011, S. 94). Es könnte sich daher anbieten, eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung, z. B. im Rahmen eines Scoping-Termins, durchzuführen. Eine solche Verzahnung mit bestehenden Verfahrensschritten könnte Verzögerungen vorbeugen, indem für die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nicht ein weiterer, vorgelagerter Verfahrensschritt eingeführt wird, der vom Gesetzgeber offensichtlich nicht beabsichtigt ist. Diese Verzahnung mit Beteiligungsmöglichkeiten im förmlichen Verfahren gewährleistet zugleich die Möglichkeit, inhaltliche Vorschläge zum Vorhaben, zum Verfahren wie auch zum Gegenstand der UVP einzubringen. Der so begonnene Dialog mit der Öffentlichkeit kann so parallel zu den weiteren Verfahrensschritten vertieft werden.

Auf diese Weise kann bei allen Beteiligten ein weitergehendes Verständnis erreicht werden, und für die Betroffenen sind Verhandlungsgewinne denkbar. Dabei sind für die Umsetzung informeller Beteiligungsverfahren neben einem hohen Prozesswissen und einer professionellen Begleitung vor allem eine »Beteiligungskultur« bei allen Akteuren (Politik und Verwaltung, Wirtschaft, Zivilgesellschaft, Bürger/innen) notwendig. Um ein passgenaues Zusammenspiel zu erreichen, sollten Art und Weise informeller Beteiligungsverfahren nicht in einem formellen Sinne eng mit den Trägerverfahren verbunden werden. Vielmehr sind sie so zu verzahnen, dass die informellen Verfahren die für ihren Mehrwert erforderliche Flexibilität behalten. Gesetzliche Regelungen müssen vor allem verdeutlichen, wann im Prozess weitergehende Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgen soll und wie die Ergebnisse eingebunden werden, sollen aber nicht die informellen Verfahren durch gesetzliche Vorschriften de facto formalisieren. In Kombination schaffen formelle und informelle Verfahren eine qualitativ bessere Beteiligung, die eine breite gesellschaftliche Tragfähigkeit erreichen kann und in vielen Fällen neue Lösungs- und Gestaltungskonzepte mit sich bringt. Um das Gesamtverfahren schlank und effektiv zu halten, ist es wichtig, die beiden »Standbeine« von Anfang an parallel zu planen.

Die nachfolgende Abbildung stellt die Schnittstellen zwischen den Genehmigungsverfahren (Trägerverfahren) und informellen Beteiligungsmöglichkeiten in einem nivellierenden Ablaufschema dar. Die Unterschiede zwischen vorgelagerten Verfahren und Zulassungsverfahren sowie zwischen den verschiedenen fachgesetzlichen Verfahren werden hier ausgeblendet.

Abbildung 1: Zentrale Schnittstellen von Träger- und Dialogverfahren



#### 4. Herstellung von Verbindlichkeit durch Bürgerbegehren und Mitspracheanträge

Der Erfolg guter Bürgerbeteiligung hängt vor allem davon ab, wie ernst sie von den Initiatoren genommen wird und wie verbindlich ihre Ergebnisse angenommen und umgesetzt werden. Die bisher verbindlichste Form der Einbindung der Bürger/innen in die Politik ist die Anwendung des gesetzlich in allen Kommunen und Ländern Deutschlands geregelten Bürgerbegehrens (Gemeindeebene) bzw. Volksbegehrens (Landesebene). Dieses können alle Bürgerinnen und Bürger initiieren und somit ein kommunales oder landespolitisches Anliegen verbindlich in einem Bürgerentscheid oder Volksentscheid von allen entscheiden lassen. Die Gemeindevertretung oder Landesregierung hat die Möglichkeit, jederzeit auf die Initiator/innen zuzugehen und entsprechende Lösungen oder Kompromisse anzubieten oder einen Alternativvorschlag bei der Abstimmung vorzulegen. Der Vorteil bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden ist, dass alle Bürger und Bürgerinnen wie bei der Wahl aufgerufen sind, sich zu beteiligen.

Mit diesen verbindlich geregelten Beteiligungsformen, die bereits über sechstausendmal in Deutschland zur Anwendung kamen, sind bereits viele Grabenkämpfe zwischen Bevölkerung und Politik zum Abschluss gekommen. Sehr viele Bürgerbegehren finden zu Bauthemen statt, gefolgt von sozialen Themen (wie zum Beispiel Kitaeinrichtungen) und Infrastrukturprojekten (wie zum Beispiel Biogasanlagen oder Verkehrsprojekte). Sie sind eine Form, Politiker und Bürger auf Augenhöhe in einen verbindlichen Austausch zu bringen.

Nun gibt es erste Ideen, diese etablierten direktdemokratischen Verfahren mit den Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung zu verschränken, indem Bürgern per Mitspracheantrag ein Recht auf ein informelles, moderiertes Beteiligungsverfahren gewährt wird (vgl.: Mehr Demokratie e.V. in Baden-Württemberg). So könnten fünf Prozent der Bürger einer Gemeinde dieses Recht erwirken und ein mit der Gemeinde abgestimmtes Beteiligungs-

verfahren beanspruchen. Somit könnte im Vorfeld konstruktive Bürgerbeteiligung ermöglicht werden, die entweder in einem Bürgerentscheid mündet oder diesen erübrigt.

Mit diesen beiden Formen besteht die Möglichkeit einer verbindlichen Beteiligung im kommunalen Feld, die auf die Initiative von den Bürgerinnen und Bürgern zurückgeht. Auf diese Weise würden Beteiligungsverfahren auch wirklich nur dann durchgeführt werden, wenn ein öffentliches Interesse besteht.

### **5. Eine neue Planungskultur als Voraussetzung und Ergebnis einer guten Planungspraxis**

Die Transformation in einer modernen Planungspraxis benötigt nicht nur Ressourcen und Handlungsspielräume, einen rechtlichen Rahmen und angemessene Beteiligungsinstrumente, wenn sie gelingen sollen. Mindestens ebenso wichtig sind »weiche« Faktoren, auf die mit dem Begriff Planungskultur hingewiesen wird. Schlägt das politische Projekt der »neuen Öffentlichkeitsbeteiligung« nicht auch auf die Routinen, Werte, Orientierungen, Kommunikations- und Konfliktbewältigungsstile der zentralen Akteure durch, werden formalrechtliche Reformen zu Rohrkrepiern.

Die Forderung nach einer »neuen« Planungskultur (z. B. Juristentag 2012) ist keineswegs neu, sondern wiederholt sich periodisch, wenn es zu Brüchen und Widerständen in den eingespielten Planungsprozessen kommt. Bereits zu Beginn der 1990er Jahre war in diesem Kontext von einer »kommunikativen Wende« in der Planung die Rede, in der sich Planer zunehmend als Mittler zwischen unterschiedlichen Anspruchsgruppen und zivilgesellschaftlichen Akteuren verstehen (z. B. Wentz 1992). Bereits damals war von einer verstärkten Legitimation von Planungsvorhaben durch Kommunikation und Kooperation bzw. von einer neuen Dialogkultur die Rede.

Was ist nun das Neue an den aktuell eingeforderten Veränderungen in der bestehenden Planungskultur? Zentrales Element der aktuellen Debatte zur neuen Planungskultur ist die Aufwertung der Bürgerrolle im Sinne einer »active citizenship«. Diese starke Rolle einer aktiven Bürgerschaft setzt zunächst entsprechendes Engagement und einschlägige Beteiligungskompetenzen bei den Bürgerinnen und Bürgern voraus. Über beides verfügen gegenwärtig nur ausgewählte Bevölkerungsgruppen, auch wenn das Kompetenzbewusstsein, die Beteiligungsbereitschaft und die Beteiligungserfahrungen in den letzten Jahrzehnten deutlich gestiegen sind. Maßnahmen auf kommunaler Ebene können diesen Prozess unterstützen:

- Frühe Beteiligung in Kindereinrichtungen und Schulen, die das Vertrauen in die Selbstwirksamkeit stärken und Beteiligungskompetenzen fördern.
- Förderung der Kinder- und Jugendbeteiligung über Jugendorganisationen in allen Lebensbereichen der Kinder.
- Infrastruktureinrichtungen, die Engagement und Beteiligung durch Vermittlung, Beratung und Projekte ermöglichen und fördern (Freiwilligen- bzw. Beteiligungsagenturen).
- Intensive Bürgerbeteiligung bei Leitbilddebatten und in der Regional- bzw. Quartiersentwicklung (vgl.: Leitlinien für Bürgerkommunen).

Die neue Planungskultur hat nur eine Zukunft, wenn sie in eine alltägliche Beteiligungskultur eingebunden wird, in der alle Beteiligten ihre Rolle finden. Eine gestärkte Bürgerrolle muss von den anderen Beteiligten ge-

wollt und geschätzt werden. Dies setzt entsprechende kulturelle Wandlungsprozesse voraus. Einige Eckpunkte sind

- in der Politik: Solange in der Politik hierarchisches Denken stilbildend wirkt, wird Beteiligungspolitik in der Nische landen und keinen politischen Einfluss gewinnen. Es braucht entsprechend neue Rollenbilder für Gemeinderäte, Vertreter politischer Parteien, Bürgermeister/innen, die auf ein kooperatives Verhältnis mit der Bürgerschaft setzen.
- in der Verwaltung: Solange Bürgerinnen und Bürger den Eindruck haben, eher zu stören, wird eine neue Planungskultur keine Chance haben. »Eine praktische Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung bedarf vor allem der Etablierung organisatorischer und prozeduraler Routinen der zuständigen Behörden sowie der sorgfältigen Auswertung von Erfahrungen« (Ziekow 2013: 5).
- in den Medien: Die Ideale medialer Berichterstattung sind allzu häufig macht- und durchsetzungsorientiert. Beteiligung erscheint als politische Schwäche. Eine personalisierende Berichterstattung stärkt den Mythos »großer Männer« (gelegentlich auch Frauen). Es braucht einen bürgerorientierten Journalismus.
- bei Experten: Verstärkte Bürgerbeteiligung setzt eine Neubewertung des Expertenwissens und einen veränderten Umgang mit »Laien« voraus. Sie als Experten ihrer Lebenswelt ernst zu nehmen und deren Perspektiven auf einen veränderten Alltag in Betracht zu ziehen, erfordert ein erweitertes professionelles Selbstverständnis.
- bei privaten Vorhabensträgern und Unternehmen: Private müssen verstärkt selbst beteiligungsorientiert arbeiten. Die Hoffnung, durch politische Einflussnahme und Lobbying zum Ziel zu kommen, ist geschwunden. Ein weiterer Schritt nach vorne wäre es, Corporate Citizenship und Corporate Social Responsibility auch bei raumwirksamen Infrastrukturplanungen zur Geltung zu bringen.

Gegenwärtig dominiert weithin das Misstrauen auf allen Seiten. Die einen gelten als rücksichtslose Profitmaximierer, die anderen als notorisch abblockende »Wutbürger«. Schlechte Beteiligungsprozesse mit halbherzigen, nur strategisch ausgerichteten Formen des Akzeptanzmanagements durch öffentliche und private PR-Abteilungen können dieses Misstrauen noch verstärken. Die Bürgerschaft spürt die Absicht und ist verstimmt. Damit wirksame Bürgerbeteiligung gelingen kann, bedarf es einer neuen Vertrauenskultur zwischen allen Beteiligten.

## **6. Fazit**

Für eine moderne Planungspraxis, die sowohl dem breiten Beteiligungswunsch als auch den Effizienzanforderungen politischer Entscheidungsfindungsverfahren Genüge tut, braucht es mehr als ein paar neue Paragraphen. Formelle Verfahren müssen durch informelle Verfahren ergänzt und von einer neuen Planungskultur getragen werden, die in Routinen, Werten und Stilen der Interaktion und Konfliktbewältigung der beteiligten Akteure ihren Ausdruck findet. Im Kontext der regulativen Reformen müssen auch Überlegungen angestoßen werden, bei wem die Entscheidung über Beteiligung liegt, wie man Beteiligung verbindlicher gestaltet und wie die aktive Rolle des Bürgers gefestigt werden kann.

Abbildung 2: Komponenten einer modernen Planungspraxis

