

## Alles beim Alten?

Rück- und Ausblicke auf frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung oder: Warum »Haltung« wesentlich ist und die Professionalisierung des Beteiligens ambivalent sein kann.

Ronja Decker • Klaus Selle

Ein Vergleich der Praxis frühzeitiger Öffentlichkeitsbeteiligung in der städtebaulichen Planung um 1980 mit der des Jahres 2022 führt zu dem bemerkenswerten Ergebnis, dass sich nichts Wesentliches geändert zu haben scheint. Trotz offener Vorgaben blieb es überwiegend bei einer Praxis, die vorhandene Spielräume nicht nutzt und in einer Haltung passiver Informations- und Beteiligungsgewährung verharrte. Darüber berichten Ronja Decker und Klaus Selle in einem weiteren Beitrag zu diesem NBB-Thermenschwerpunkt ([Decker/Selle: Dienst nach Vorschrift ohne Vorschrift?](#)) An diesen Befund knüpfen sie hier an, wundern sich zunächst darüber, dass so etwas angesichts eines rasanten Wandels der Kommunikationskultur sein kann, fragen dann nach möglichen Ursachen und richten abschließend den Blick auf einige durchaus ambivalente Perspektiven.

### Konstanz in dynamischem Kontext

Kaum etwas im gesellschaftlichen Leben hat sich in den letzten 50 Jahren mehr geändert als Verständnis und Gestaltung von »Kommunikation« allgemein und von »Beteiligung« im Besonderen.

Leitvorstellungen von »herrschaftsfreiem Diskurs« und einem »Strukturwandel der Öffentlichkeit« sind dabei ebenso zu nennen, wie die in Wellenbewegungen sich steigernde Bedeutung, die der »partizipativen Demokratie« zugeschrieben wird.

Von der explosionsartigen Entwicklung des Internets und der vielen (technischen) Möglichkeiten einer Kommunikation aller mit allen ganz zu schweigen (vgl. Selle 2023). Hier gab es zwar eine zwischen euphorischen Hoffnungen und harscher Ernüchterung schwankende, geradezu fiebrige Diskussionsgeschichte. Aber die umwälzende Bedeutung virtueller Kommunikation dürfte unstrittig sein. Dabei hat sich auch gezeigt, dass eine Diskussion im Stil von »Internet – Fluch oder Segen« aus vielen Gründen wenig sinnvoll ist. Der wichtigste: Es ist mit der digitalen Kommunikation etwa so wie mit der Elektrizität. Die Option »da mache ich nicht mit« gibt es nicht. Man kann sich ihr nicht entziehen. Alle Lebensbereiche sind oder werden von ihr durchtränkt.

Auch die Handlungsfelder der Stadtentwicklung und des Städtebaus blieben von diesen Entwicklungen nicht unberührt. Es gibt inzwischen sogar ein Gesetz »Stärkung der Digitalisierung im Bauleitplanverfahren...« vom 03.07.2023; BGBl. I Nr. 176).

Aber ein Verfahrensschritt, der am Anfang dieser Partizipationsbewegung stand, wird davon nicht erreicht: die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung. Zwar sind auch hier die Bekanntmachungen und Unterlagen im Internet zu finden. Und man kann auch per Mail seine Meinung kundtun. Aber geändert haben sich, wie es scheint nur Formen, aber nicht Inhalte.

## Ausnahmen und Regel, Spitze und Breite

»Vorsicht vor Pauschalurteilen!« Wird man mit Blick auf die Ergebnisse unserer Studie an dieser Stelle rufen müssen. Denn wie schon in der Untersuchung von 1982 lässt auch 2023 eine Gruppe von rund 10% der Kommunen identifizieren, die anders sind als die anderen: Es gibt Verfahren, die tatsächlich verständlich sind, Interessierte willkommen heißen, mit Kommunikationsformen experimentieren und so fort. Aber am quantitativen Anteil dieser Wenigen zur Mehrheit hat sich ebenfalls wenig geändert. Womit wir einmal mehr auf ein Phänomen stoßen, das seit langem in der Beteiligungsdiskussion für Kopfzerbrechen sorgt: Es geht um das Verhältnis von »Spitze« zu »Breite«. Lange Zeit herrschte die Hoffnung vor, dass aus einer avancierten Teilnehmungspraxis im Laufe der Zeit Veränderungen »in der Breite« resultieren. Dass der Avantgarde der »Tross« folge. Dass aus Ausnahmen die Regel werde.

Das aber ist nicht der Fall.

Und das muss zu denken geben.

Geht man dem nach, stößt man immer wieder auf Fragen der »Haltung«: Findet der gesetzgeberische Impuls zur Experimentierfreude oder die gesellschaftliche Wertschätzung von Beteiligung in den kommunalen Verwaltungen keine entsprechende Resonanz? Herrschen dort andere Vorstellungen vom Verhältnis der Administration zur Öffentlichkeit vor? Gibt es womöglich aus der Innensicht gute Gründe, Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung so »schlank« wie möglich zu gestalten?

Im Rahmen unserer Empirie lassen sich auf diese Fragen keine gesicherten Erkenntnisse als Antworten finden. Aber es gibt Hinweise:

## Fortdauerndes Vorurteil

»Dienst nach Vorschrift« lautete die Überschrift eines Aufsatzes zur Vorgängerstudie (Evers 1982). Das gab den Ton vor und wurde gleichsam zu einer Art Prämisse in der späteren Teilnehmungs-Diskussion. Aber nicht nur konzeptionell hinterließ diese Formulierung (vor allem in der Hinwendung zu den so genannten »informellen« Verfahren) ihre Spuren. Auch in der Praxis hält sich bis heute zäh die Auffassung, man betreibe die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung so wie man sie betreibe, weil das Gesetz dies so vorsähe.

Das ist falsch. Das BauGB lässt (s. auch unseren [zweiten Beitrag in diesem NBB-Themenschwerpunkt](#)) den Gemeinden alle Freiheiten bei der Gestaltung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung. Wie soll es da einen »Dienst nach Vorschrift« geben, wenn es keine Vorschrift gibt. Folgt man den juristischen Kommentaren, ist die gesetzliche Offenheit geradezu als Aufforderung zum Verlassen gewohnter Pfade, zu Experiment und Verfahrenskreativität zu verstehen. Aber sie wird nicht genutzt. Zumindest in einer deutlichen Mehrheit aller Fälle. Die um gute, verständliche Information bemühten und methodisch wie inhaltlich differenziert beteiligenden Gemeinden bilden eine deutliche Minderheit. Damals wie heute.

Aber warum ist das so? An den »Vorschriften« liegt es nicht. Aber woran dann? Beim Nachdenken über diese Frage stößt man auf eine zunächst banal erscheinende Antwort: Verwaltungshandeln braucht Vorschriften. Und aus dieser »Eigenlogik« resultieren spezifische Haltungen.

## Mutmaßungen über Haltung und Eigen-Sinn

Die Durchführung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung ist eine Aufgabe der kommunalen Verwaltung. Es liegt daher nahe, danach zu fragen, wie sich die »Erledigung« dieser Aufgabe aus administrativer Perspektive darstellt. Dies ist auch aus einem übergeordneten Grunde sinnvoll: Seit fünfzig Jahren scheint »Verwaltungsmodernisierung« eine Daueraufgabe ohne Dauerlösung zu sein. Immer wieder kollidieren

Modernisierungsvorstellungen mit administrativem Beharrungsvermögen. Das wird gelegentlich mit »Eigenlogik« erklärt, also z.B. mit dem Festhalten an überkommenen Organisations- und Arbeitsweisen. In der neuesten Modernisierungswelle – für die das Stichwort »Agile Verwaltung« steht – findet sich daher der Hinweis »die Eigenlogik der öffentlichen Verwaltung muss in Rechnung gestellt werden« (Porschen-Hueck u.a. 2021, S.21).

Was könnte das für unseren Zusammenhang bedeuten? Dazu einige Argumente aus der Binnensicht, die das Festhalten der Planungsfachleute an einer althergebrachten Haltung erklären könnten:

- Wenn Verwaltungshandeln Vorschriften braucht und es sie (noch) nicht gibt, werden sie erzeugt. Tatsächlich scheint man z.B. in vielen Kommunen schlicht die formalen Regeln des zweiten Abschnittes von § 3 BauGB übernommen – und dies dann über Jahrzehnte beibehalten – zu haben.
- Unmittelbar daran knüpft die häufig zu hörende Erklärung an: Die bisherige Verfahrensgestaltung habe sich bewährt. Man praktiziere sie seit langem und sehe keine Veranlassung, es zu ändern.
- Jeder Wandel, jeder »Change-Prozess« bedeutet zunächst Mehrbelastung. Daher ist es ein gleichsam »natürliches« Verhalten, Änderungen zunächst vermeiden zu wollen.
- Bei nahezu allen Anforderungen an Verwaltungen folgt der Verweis auf das Missverhältnis von (wachsenden) Aufgabenzuweisungen und (schlechter werdender) Personalausstattung. Beteiligung über das vermeintlich Notwendige hinaus ist in dieser Wahrnehmung schlicht ein Mehraufwand, für den die Ressourcen fehlen.

Neben solchen typischen Reaktionen finden sich auch spezifisch auf die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung zielende. Zum Beispiel: Bürgerbeteiligung und Stärkung der Demokratie seien Aufgaben der Politik und nicht der Verwaltung. Die Fachämter müssten möglichst effektiv und effizient die ihr anvertrauten Verfahren betreuen und dazu reiche es, sich an den Mindestanforderungen zu orientieren.

Wenn über das Kernangebot (Unterrichtung, Gelegenheit zu Äußerung und Erörterung) hinaus intensivere öffentliche Erörterungen notwendig seien, müsse das von den dazu berufenen Stellen (etwa Mitmach-Büros etc.) in der Verwaltung betreut werden.

Oder aber, so heißt es in anderem Kontext, erweiterte Erörterungen seien am besten im politischen Raum, etwa den Beratungen von dazu befugten politischen Gremien aufgehoben. Was z.B. in öffentlichen Sitzungen von Bezirksräten u.ä. seinen Ausdruck finden könne.

Und nicht zuletzt hörten wir Hinweise darauf, dass Bauleitplanung nicht der Ort sei, um sinnvoll Fragen der Stadtentwicklung mit der Öffentlichkeit zu erörtern. Denn hier seien »die Messen schon gelesen« will sagen: Wesentliches bereits entschieden. Vorgeordnete Planungsstufen – etwa Rahmenpläne zur Quartiersentwicklung – seien dafür deutlich besser geeignet.

Insbesondere solche Hinweise müssen zu denken geben. Sie werfen zudem neue Fragen auf. Etwa:

### Die Frage nach dem richtigen Maßstab

»Hochgesteckten Erwartungen, die man in der öffentlichen Diskussion an die Bürgerbeteiligung geknüpft hatte« wären nicht erfüllt worden, hieß es in der 1982er Untersuchung (Evers a.a.O. S.327). Damit drängt sich die Frage auf: Liegt das an der (»defizitären«) Praxis oder an den (unrealistischen) Erwartungen? Anders formuliert: An welchen Maßstäben darf, soll oder muss man die Gestaltung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung in der Praxis messen?

In diesem Fall scheint es auf der Hand zu liegen, dass die Einführung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung in ihrer Bedeutung anfangs maßlos überschätzt wurde. Die aus heutiger Sicht erwartbare Enttäuschung mündete dann in eine Unterschätzung. In beiden Fällen werden allerdings unterschiedliche Maßstäbe angelegt:

Überschätzt und überfordert wurde die eigentlich kleine Verfahrensergänzung im damaligen Bundesbaugesetz mit Demokratisierungshoffnungen: Zukünftig solle und könne nun, so lautete manche Erwartung, über städtebauliche Entwicklung auf breiter Basis demokratisch verhandelt werden. Das verkannte schon damals Stellung und Reichweite dieser Verfahrensregel. Aus mindestens drei Gründen:

- Beteiligungsgebote in Planungsverfahren haben nicht in erster Linie Demokratisierungs-, sondern (Verfahrens-)Rechtsschutzfunktionen,
- Ergebnisse von Öffentlichkeitsbeteiligung dienen zunächst nicht der politischen Meinungsbildung, sondern fließen in administrative Prozesse ein. Sie sind – zusammen mit Ergebnissen der Behördenbeteiligung und unter Berücksichtigung aller Belange, die z.B. in § 1 des BauGB vorgegeben werden – Teil einer »Abwägungsmasse«. Mit anderen Worten: Der Logik dieser Verfahrensregelung entsprechend findet »Deliberation« (was im Wortsinn nichts anderes als »Abwägung« bedeutet) nicht mit der Öffentlichkeit, sondern innerhalb der Verwaltung statt.
- Verbindliche Bauleitplanung ist die unterste städtebauliche Planungsebene – und auf solche Weise auf vielfältige Weise durch vorgeordnete Pläne und Programme determiniert. Zudem gilt es hier, neben vielfältigen öffentlichen Belangen und zahlreichen Fachgesetzen auch privaten Interessen gerecht zu werden. Die Folge: Es verbleiben in aller Regel auf dieser Stufe und zu diesem Zeitpunkt städtebaulicher Planung wenig Spielräume (s.o.: »Messen schon gelesen«).

Die Erwartung, im Zuge von Verfahren frühzeitiger Öffentlichkeitsbeteiligung könne in breiter demokratischer Erörterung Substantielles bewegt und Grundsätzliches erörtert werden, war also irrig. Die Enttäuschung blieb folglich nicht aus.

Aber dann wurden in der allgemeinen Fachdiskussion über Beteiligung die falschen Schlüsse gezogen. Man hielt die Regelung für bedeutungslos und unterschätzte ihre Schutz- und Basis-Funktionen:

- Schutz für jene, deren Lebenswelten unmittelbar betroffen sind. Gäbe es diese Regelung nicht, erhielten sie z.B. keine Chancen, sich rechtzeitig – innerhalb wie außerhalb der Verfahren – zu Wort zu melden.
- Basis für jegliche Erörterung, denn ohne vollständige und verständliche Informationen lässt sich schlecht sinnvoll streiten.

Und nicht zuletzt ist diese Informationsfunktion doppelseitig: Denn gute frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung kann auch die Planungsfachleute auf Probleme hinweisen und so den gesamten Prozess konfliktfreier halten.

Das mag wenig sein. Gemessen an früheren Maßstäben. Aber es ist elementar. Und bedarf daher auch einer entsprechenden Gestaltung. Aber von wem?

## Getrennte Welten? Ambivalenz der Arbeitsteilung

Anders als 1982 wird heute niemand mehr den Zustand lokaler Beteiligungskultur an einer einzigen gesetzlichen Regelung festmachen. Damals gab es noch nicht sehr viel mehr als die gesetzlich vorgeschriebene Öffentlichkeitsbeteiligung. Heute ist das Spektrum dialogischer und partizipativer Prozessgestaltungen schier

unübersehbar. Zumindest theoretisch. Wer also die Beteiligungskultur einer Kommune beschreiben will, wird auf's Ganze schauen – sollte dabei allerdings die verbindliche Bauleitplanung mit ihrer frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung nicht außer Acht lassen.

Eben das aber geschieht vielfach. Gesetzlich verankerte Partizipationsgebote werden im allgemeinen Beteiligungsdiskurs zumeist gar nicht beachtet. Obwohl sie doch viele Gestaltungsmöglichkeiten eröffnen und erhebliche Alltagsbedeutung haben. So entsteht ein eigenartiges Bild: Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung – ehemals Kern planungsbezogener Partizipation – verharrt in der Praxis auf dem Stand von vor (fast) einem halben Jahrhundert, während die Entwicklung allgemeiner partizipativer Verfahren eine erhebliche Dynamik entfaltet.

Diese Trennung der Beteiligungswelt in vermeintlich irrelevante »formelle« und mutmaßlich bedeutsame »informelle« Verfahren ist nicht nur von Anfang an falsch. Sie richtet auch Schaden an: Durch sie wird das große Potenzial, das in einer guten alltäglichen – und partizipativen – Gestaltung gesetzlich veranlasster Verfahren bestünde, nicht nur nicht genutzt, sondern entwertet.

Und noch eine andere, möglicherweise missliche Trennung von Welten zeichnet sich ab. Die Vielfalt der Partizipationsaktivitäten, die heute zu beobachten ist, wird zunehmend von Beteiligungsfachleuten – innerhalb oder außerhalb von Verwaltungen – gestaltet. Es hat in den letzten Jahren geradezu einen Professionalisierungsschub in Sachen Partizipation gegeben. Das kann man als Siegeszug der Beteiligung verstehen. Verbunden damit ist aber auch eine zumindest im Stadtplanungsbereich nicht unproblematische Arbeitsteilung: Die Fachleute des Planens betreuen »ihre« Verfahren, die Fachleute der Partizipation »ihre« Beteiligungen. Aber das eine hängt mit dem anderen eng zusammen: Sind die Planungsfachleute nicht »sprechfähig«, können also ihre Pläne nicht verständlich darstellen und erläutern, verstehen selbst die Kommunikationsprofis die oft komplexen Probleme der Bauleitplanung nicht. Wie sollen sie diese Inhalte dann sinnvoll in Beteiligungsprozesse einbinden? Was im Umkehrschluss zu der misslichen Konsequenz führen kann, dass sie sich auf »richtige« Beteiligung, also einfacher verständliche Aufgaben mit erkennbaren politischen Gestaltungsspielräumen konzentrieren – und den Planungsfachleuten »ihre« Verfahrensgestaltung überlassen. Womit auf's Neue, die alte (falsche) Trennung zwischen »informell« und »formell« zementiert wird.

Das heißt nun keinesfalls, dass eine aufwändige Verfahrensgestaltung in allen Bauleitplanungsprozessen anzustreben ist. Es sollte auch hier um eine »angemessene«, das heißt an der inhaltlichen Aufgabe orientierte, differenzierte Gestaltung gehen und »Participatiment« (vgl. Selle 2012) vermieden werden. Dabei könnten schon kleine Änderungen in der Breite mehr positive Wirkungen entfalten als partizipative Spitzenleistungen in »best practices«-Fällen.

Aber gerade weil das so ist, bedarf die so unscheinbar erscheinende Aufgabe der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung größerer und ungeteilter Aufmerksamkeit all derer, denen an einer kommunikativen Planungskultur gelegen ist.

## Literatur

---

- Evers, Adalbert (1982): Dienst nach Vorschrift. Die Praxis der Gemeinden bei der Beteiligung der Bürger an der Bauleitplanung. In: Stadtbauwelt 1982. Nr 75, S. 327-332
- Porschen-Hueck, Stephanie; Rachlitz, Kurt; Rieger, Samuel; Ritter, Tobias (2021): Agilität in der öffentlichen Verwaltung. diGAP-Handreichung. München [ISF München].

- Selle, Klaus (2012): Bürgerbeteiligung als »Participation«? Ein Plädoyer für mehr Alltag in der Kommunikation über Stadtentwicklung. In: IBA\_Hamburg (Hg.): Metropole: Zivilgesellschaft. Berlin [jovis], S. 72-79.
- Selle Klaus (2019): Ende der Naivität. Öffentlichkeitsbeteiligung in der Stadtentwicklung. Anstiftung zur Revision. vhw-Schriftenreihe H. 15, Berlin.
- Selle, Klaus (2021) Es geht um die Substanz. In Prozessen der Stadtentwicklung glaubwürdig beteiligen. In: Stiftung Mitarbeit (Hg.): Glaubwürdig beteiligen. Impulse für die partizipative Praxis. Beiträge zur Demokratieentwicklung von unten No. 30; Bonn.
- Selle, Klaus (2023) Digitalisierte Partizipation – ohne Substanz? Fieberkurven, Stichproben und krisen-feste Fragen zur Online-Kommunikation in Stadtentwicklungsprozessen. In: Anton Brokow-Loga (Hg.): Corona und die Stadt: Beteiligungskultur in der Krise? Bielefeld [transcript], S. 105-118.

### Autor/in

---

**Ronja Decker** M.Sc. Stadtplanerin (AKNW) und Stadtforscherin, Mitarbeiterin im Stadtplanungsbüro scheu-vens + wachen plus in Dortmund sowie freie Mitarbeiterin u.a. bei netzwerk stadt GmbH und bei Urbane Transformation in Oberhausen. Arbeitsschwerpunkte (in der Praxis): Integrierte Quartiers-, Stadt und Regionalentwicklung, Gestaltungskonzeption sowie Beteiligungs- und Moderationsverfahren. Forschungen u.a. zu Wohnungsgenossenschaften und Quartiersentwicklung, Alltag der Öffentlichkeitsbeteiligung etc.

#### Kontakt

E-Mail: [info@netzwerk-stadt.eu](mailto:info@netzwerk-stadt.eu)

Web: <https://netzwerk-stadt.eu/>

**Prof. Dr. Klaus Selle** Stadtforscher und Stadtplaner, 2001-2018 Leiter des Lehrstuhls Planungstheorie und Stadtentwicklung an der RWTH Aachen. Gesellschafter von netzwerk stadt GmbH, Praxis: Stadtentwicklung, Wohnen, Öffentliche Räume, Gestaltung von Prozessen; Forschung: Multilaterale Kommunikation, Methodenfragen der Stadtforschung, Alltag der Öffentlichkeitsbeteiligung, Bürgerforschung etc.

#### Kontakt

E-Mail: [info@netzwerk-stadt.eu](mailto:info@netzwerk-stadt.eu)

Web: <https://netzwerk-stadt.eu/>

### Redaktion eNewsletter

---

Netzwerk Bürgerbeteiligung

c/o Stiftung Mitarbeit

Redaktion eNewsletter

Am Kurpark 6 | 53177 Bonn

E-Mail: [newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de](mailto:newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de)