



Bürgerbeteiligung in kommunalen Planungsprozessen

Arne Spieker

In den vergangenen Jahren und unter dem Eindruck wachsender Bürgerproteste gegen raumbedeutsame Vorhaben hat das Thema Bürgerbeteiligung neue Aufmerksamkeit erhalten. Kommunen sind dabei nicht immer in der Planungshoheit, immer jedoch gipfeln Auseinandersetzungen um Planungsvorhaben auf kommunalem Boden. Dabei zeigt sich, dass in der Öffentlichkeit immer größere Ansprüche an Planungsprozesse gerichtet werden – sowohl hinsichtlich der Quantität, als auch der Qualität von Beteiligungsmöglichkeiten.

In diesem Beitrag werden folgende Fragen behandelt:

- Werden die derzeitigen rechtlichen Regelungen zur Bürgerbeteiligung den wachsenden Anforderungen an kommunale Planungsprozesse gerecht?
- Welche Typen und Erfolgsfaktoren der Bürgerbeteiligung lassen sich im Rahmen der kommunalen Planung bestimmen?
- Welche Beteiligungsangebote empfehlen sich speziell für konfliktbelastete Fragestellungen?

Wachsende Anforderungen an kommunale Planungsprozesse

Fragt man Bürgerinnen und Bürger, ob sie Großprojekten kritisch gegenüberstehen und ob sie sich eine stärkere Beteiligung an Planungsvorhaben wünschen, so wird dies gemäß verschiedener Umfragen mehrheitlich bejaht (1). Dies korrespondiert mit der subjektiven Sicht von Praktiker/innen, die eine zunehmende Sensibilität von Bürgerinnen und Bürgern gegenüber raumrelevanten Vorhaben sowie wachsende Mitspracheansprüche feststellen. Für diese Entwicklung werden vielfältige Gründe genannt: Der demographische Wandel, der steigende Bildungsstandard und neue Medien statten die Bürgerinnen und Bürger mit neuen Zeit- und Wissensressourcen aus (2). Eine zunehmende »Misstrauenskultur« gegenüber Institutionen und Personen der repräsentativen Demokratie (3), die konfliktorientierte Berichterstattung der Massenmedien (4) sowie sicher auch die deutliche Zunahme an Planungsvorhaben in Natur- und Erholungsräumen, die insbesondere mit der Energiewende einhergehen (5), bringen die Bürger/innen dazu, sich einzumischen. Vor dem institutionellen Misstrauen sind aber auch Kommunen nicht gefeit. So steht nach einer Umfrage unter Erwachsenen und Jugendlichen in NRW eine Mehrheit der Befragten Informationen, die von der Kommunalpolitik oder Verwaltung kommen, erst einmal skeptisch gegenüber (6).

Welche Beteiligungsmöglichkeiten rechtlich vorgesehen sind, ist abhängig von der betreffenden Planungsgrundlage. Vereinfacht kann man zwischen der Raumplanung, der Fachplanung und der Bauleitplanung unter-



scheiden. Die Raumplanung definiert als Querschnittsplanung die Ziele der Raumordnung und teilt den Raum in grobem Maßstab in unterschiedliche Funktionsbereiche auf. Ihre Instrumente sind der Landesentwicklungsplan und der Regionalplan. Die Fachplanung hat konkrete Planungsmaterien von überörtlicher Bedeutung zum Gegenstand – beispielsweise die Planung von Mülldeponien oder größerer Verkehrsinfrastrukturen. Die Bauleitplanung ist für die städtebauliche Entwicklung von Kommunen zuständig und hat die Aufstellung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen zum Gegenstand. Das für die Bauleitplanung verbindliche Baugesetzbuch (BauGB) gilt als das Gesetzeswerk mit den weitgehendsten Regelungen zur Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern – bereits 1960 wurden dort die Beteiligungsrechte auf die gesamte Bevölkerung ausgedehnt. Kommunen besitzen in der kommunalen Bauleitplanung eine vergleichsweise große Freiheit bei der Umsetzung von Beteiligung. Sie sind bei der Wahl der Formate insoweit frei, als dass diese den gesetzlich formulierten Zielen der Beteiligung dienen – nach denen die Öffentlichkeit frühzeitig über die »Ziele und Zwecke der Planung«, »unterscheidende Lösungen« sowie »voraussichtliche Auswirkungen« zu unterrichten und ihr Gelegenheit zur »Äußerung und Erörterung« zu geben sei (7). Aus diesem Grund war und ist gerade die kommunale Beteiligungspraxis Innovationsmotor für neue Beteiligungsinstrumente (8). Die städtebauliche Planung wird jedoch stark von Raumplanung und Fachplanung tangiert. So gibt die Raumplanung die grundsätzlichen Ziele der Flächenentwicklung vor, welche die Kommunen in der Bauleitplanung berücksichtigen müssen. Ähnlich verhält es sich mit der Fachplanung: Diese muss die städtebaulichen Belange zwar berücksichtigen und abwägen, hat aber grundsätzlich gegenüber der Bauleitplanung einen Vorrang (9). Dies kann dazu führen, dass eine Kommune trotz heftiger Gegenwehr ein Bauvorhaben auf ihrem Grund und Boden nicht verhindern kann (10). Für die Bürgerbeteiligung hat dies insofern Konsequenzen, als dass die Beteiligungsrechte für Bürgerinnen und Bürger bei der Raum- und Fachplanung schwächer ausgeprägt sind, als bei der kommunalen Bauleitplanung. So ist in NRW beispielsweise bei der Erstellung von Regionalplänen lediglich eine Auslage vorgesehen, zu der Bürgerinnen und Bürger dann schriftlich Stellungnahmen abgeben können (11). Ähnlich bei Genehmigungsverfahren zur Fachplanung, bei denen der klassische Ablauf aus Auslage, Einwendung und Erörterungstermin besteht. Bei umweltrelevanten Vorhaben kann die Behörde zudem zum vorgeschalteten Scoping-Termin auch Bürger/innen einladen.

In der Praxis zeigt sich, dass die formal verfassten Beteiligungsrechte nicht zwingend rechtlichen und sozialen Frieden garantieren und die wachsenden Partizipationsansprüche nicht befrieden. Vorgebrachte Kritikpunkte sind beispielsweise, dass die Verfahren für Laien zu kompliziert und zu voraussetzungsvoll seien, was u. a. an komplexen Planungsunterlagen, kurzen Fristen und intransparenten behördlichen Entscheidungen liege oder dass eine Prüfung von Alternativen unzureichend erfolge. Hinzu kommen Asymmetrien zwischen der Logik von Planung und der menschlichen Wahrnehmung von »Betroffenheit«: So ist es eine Herausforderung, die Bedeutung der Beteiligung deutlich zu machen, wenn zwischen Planung und Realisierung mehrere Jahre oder gar Jahrzehnte liegen (12). Generell zielen die formellen Beteiligungsrechte nicht darauf ab, Räume für eine verständliche Darstellung von Sachverhalten oder kreative Lösung von Interessenskonflikten zu schaffen – ihr Ziel ist vielmehr, den Grundrechtsschutz des Einzelnen zu wahren. Die Enttäuschung, die so manchen Bürger er-



fasst, wenn er die manchmal ermüdende Praxis von Erörterungsterminen persönlich erfährt, ist direkte Folge der funktionell unterschiedlichen Zugänge und abweichenden Erwartungshaltungen an »Beteiligung«.

Unabhängig von der Planungsmaterie ist es jedoch grundsätzlich möglich, die formellen Verfahren durch informelle Beteiligungsformen zu ergänzen, in denen beispielsweise Bürgerinnen und Bürger zu Planungsentwürfen konsultiert werden und die Ergebnisse an das formelle Verfahren rückgekoppelt werden. Dies versucht auch der Gesetzgeber mit der jüngsten Novelle des Verwaltungsverfahrensgesetzes zu forcieren, die Genehmigungsbehörden dazu verpflichtet, bei Vorlage bestimmter Voraussetzungen beim Vorhabenträger in Ergänzung des formellen Verfahrens auf die Durchführung einer frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung hinzuwirken (13). Die Freiheit, ergänzend zu den vorgeschriebenen Beteiligungsformen weitere Angebote zu schaffen, ist auch in der kommunalen Planung bereits gegeben. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund sieht die gesetzlichen Grundlagen des Städtebaurechts für eine angemessene Bürgerbeteiligung als grundsätzlich ausreichend an (14). Die zentrale Herausforderung besteht in der Frage, inwieweit die Kommune die bestehenden Freiräume auch tatsächlich nutzen kann. Neben der Beachtung von Fremdvorgaben durch konkurrierende bzw. übergeordnete Planungsebenen rücken dann Aspekte wie die Verfügbarkeit von Ressourcen für die Gestaltung der Beteiligung, methodisches Know-how und ein gutes Ineinandergreifen von Planung, Politik und Wirtschaftsförderung in den Mittelpunkt.

Bürgerbeteiligung als komplexe Managementaufgabe für Kommunen

Für die Bürgerbeteiligung gibt es eine Vielzahl von Faktoren, die über den Erfolg oder Misserfolg des Vorgehens entscheiden. Ständig muss man sich dabei vor Augen führen, dass es sich um eine komplexe Managementaufgabe handelt, die weit über die Organisation einer einzelnen Informationsveranstaltung hinausgeht. Als immer wieder wichtig zeigt sich, dass die Bürgerbeteiligung ein konkret formuliertes Ziel adressiert, dass sie kommunalpolitische Rückendeckung erfährt und dass sie mit geeigneten Ressourcen ausgestattet ist, um das Verfahren bis zum Abschluss geordnet durchzuführen (und dabei auch auf dynamische Entwicklungen reagieren kann). Wesentlich ist aber auch, dass die mit der Durchführung der Aufgaben betrauten Mitarbeiter/innen das notwendige Know-how mitbringen und dass die Bürgerbeteiligung in einer Verbindlichkeit angelegt ist, mit der die Ergebnisse nachvollziehbar in das entsprechende formelle Verfahren überführt werden.

Für die konkrete Ausgestaltung der Beteiligung muss die Kommune zuerst einmal klären, welches Ziel die Beteiligung verfolgt – denn daraus wird die Konzeption der Beteiligung mit Formaten und Zielgruppen abgeleitet. Betrachtet man Bürgerbeteiligung als eine Kommunikationsaufgabe, die über die reine Vermittlung von Informationen hinausgeht, lassen sich für die kommunale Planung vereinfacht zwei unterschiedliche Ziele definieren:

- Bürgerbeteiligung mit dem Ziel der Ideengenerierung
- Bürgerbeteiligung mit dem Ziel Konsultation und Interessensvermittlung



Beteiligungsverfahren mit dem Ziel der Ideengenerierung sind dann sinnvoll, wenn die Kommune innerhalb des gesetzten Rahmens große Freiheitsgrade besitzt, was die Entwicklung der Fläche angeht und die Planung sich noch auf einem eher abstrakteren Niveau bewegt. Zielgruppe der Beteiligung sollte dann ein möglichst breiter Querschnitt der Bevölkerung sein, der langfristig mit den zur Diskussion stehenden Flächen in Berührung kommt. Hier kann die Kommune den üblichen Ungleichgewichten bei der Teilnehmerzusammensetzung, die bei freier Einladung entsteht, entgegenwirken – zum Beispiel durch ein selektives Einladungsmanagement nach sozio-demographischen Kriterien. Schwer erreichbare Zielgruppen können durch die Zusammenarbeit mit Multiplikatoren (z. B. Schulen) und den Einsatz von Incentives (z. B. Aufwandsentschädigungen) gewonnen werden. Als Formate sind insbesondere diejenigen geeignet, die kreatives Brainstorming mit dem Abgleich planerischer Möglichkeiten sinnvoll übereinbringen – beispielsweise Zukunftswerkstätten oder Charetteverfahren. Aber auch Onlinetools bieten große Potenziale zum Generieren von Ideen und Hinweisen (vgl. den Einsatz im Rahmen der Lärmaktionsplanung in Köln oder eine geplante Onlinebefragung zur Flächenentwicklung in Solingen). Eine besondere Herausforderung bei langlaufenden Planungen ist, die Ergebnisse der Beteiligung ständig präsent zu halten – damit die Legitimität der Planung auch Jahre später noch Bestand hat. Dazu müssen Beteiligungsprozess und Planungsvorhaben in der Außenkommunikation beständig im Zusammenhang genannt werden.

Bei einer Bürgerbeteiligung mit dem Ziel Konsultation und Interessensvermittlung liegt bereits eine genauere Planung vor, aus der sich auch konkretisierte Betroffenheiten ablesen lassen. In der Beteiligung wird dann angestrebt, frühzeitige Optionen für Kompromiss und Ausgleich auszuloten – und nach Möglichkeit langwierige Rechtsstreitigkeiten zu vermeiden. Zielgruppe der Bürgerbeteiligung sind hier vor allem diejenigen, die ihre Betroffenheit im formellen Verfahren geltend machen könnten. Sollen die Ergebnisse der Bürgerbeteiligung auch nach Abschluss der Bauleitplanung Bestand haben, muss unbedingt versucht werden, diese Betroffenen frühzeitig einzubinden. Geschieht dies nicht, können die Ergebnisse der Beteiligung bei Einwendungen und Anfechtungsklagen von bislang nicht in Erscheinung getretenen Dritten schnell hinfällig werden. Als Formate eignen sich solche, die über einen längeren Zeitraum mit einem festen Teilnehmerkreis die intensive Befassung mit dem Thema ermöglichen – beispielsweise Runde Tische, Dialogforen oder Mediationen. Für die Akzeptanz ist ein faires und gut strukturiertes Verfahren unabdingbar; ggf. unter Einsatz eines externen Moderators/Mediators. Durch die konkretisierte Planung sind bereits Betroffenheiten und damit verbundene Konflikte sichtbar. Die Verfahrensgestalter/innen müssen in der Lage sein, mit den damit einhergehenden Emotionen umzugehen.

Konfliktbearbeitung setzt Konfliktverstehen voraus

Bürgerbeteiligung in konfliktsensiblen Bereichen ist eine besonders anspruchsvolle Aufgabe. Um das richtige Beteiligungsangebot zu schaffen, muss erst einmal durchdrungen worden sein, was eigentlich der Konflikt ist. Wenn zwei sich streiten, geht es meist um mehrere Dinge gleichzeitig: um unterschiedliche Interessen, Informationen und auch persönliche Empfindsamkeiten. Prinzipiell nicht anders ist es bei öffentlichen Diskussionen um Planungsvorhaben – folgende Konflikttypen lassen sich unterscheiden:



	Beziehungskonflikt	Informationskonflikt	Interessenkonflikt	Wertekonflikt
Charakter	Zwischen den Akteuren der Kommunikation	Akteure besitzen widersprüchliche Informationen/haben unterschiedliches Informationsniveau	Akteure haben miteinander im Konflikt stehende Interessen	Akteure haben unterschiedliche Wertüberzeugungen, die durch das Projekt berührt werden
Beispiel	Misstrauen gegenüber einem Vorhabenträger	Bürgerinitiative liegt ein zentrales Gutachten nicht vor	Bau eines Logistikparks vs. Lärm- und Feinstaubbelastung für Anwohner	Förderung der Wirtschaft vs. Schutz der Natur
Lösungsansätze	Maßnahmen für den Vertrauensaufbau: persönliche Gespräche, mehr Transparenz, Beteiligung bei der Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen, Einbezug neutraler Dritter	Beseitigung des Ungleichgewichtes in der Information/Faktenklärung: Veröffentlichung wichtiger Dokumente, Expertenhearings, gemeinsame Gutachten	Die hinter den Positionen stehenden tatsächlichen Interessen identifizieren, Kompromisse erarbeiten	Verhandelbare Interessen identifizieren und Kompromisse erarbeiten; „Schwierigster Konflikttyp“

Quelle: Dialog schafft Zukunft (2014), Erweiterung des Werkzeugkastens Dialog & Beteiligung

Die meisten Konflikte sind in der Praxis Mischformen: So entpuppen sich viele Interessenkonflikte häufig auch als Beziehungs- und Informationskonflikte. Eine Bürgerinitiative kritisiert beispielsweise die Kommune aufgrund zu großer Kostenrisiken (und damit verbundener »Verschwendung von Steuergeldern«) bei einem Bauprojekt. Ein Grund für die Kritik ist jedoch auch, dass die zentrale Kostenschätzung nicht öffentlich ist und den Verlautbarungen des Vorhabenträgers nicht geglaubt wird. Soll dieser Konflikt gelöst werden, hilft es nichts, eine weitere Pressemitteilung zu schreiben, in der nochmals die Richtigkeit der Zahlen betont wird. Hier muss man viel mehr gemeinsam ein Vorgehen finden, das akzeptierte Zahlen produziert. Beispielsweise könnte eine gemeinsame Arbeitsgruppe helfen, in der wesentliche Eckpunkte aufgearbeitet werden und die auf Wunsch auch mal eine Expertin zur Befragung einladen kann.

Wichtig ist zudem, im Rahmen von Interessenkonflikten zwischen Positionen und Interessen zu unterscheiden: So entzündete sich in einer westfälischen Kommune eine Diskussion um ein neues Hafenterminal, das von einigen Anwohner/innen abgelehnt wurde. Im Kern ging es jedoch nicht um das Terminal, sondern um mögliche Lärmbelastungen durch LKW-Zufahrten. Betreiber und Stadt initiierten daraufhin einen Dialog für ein geeignetes Verkehrskonzept – die Frage, »Terminal: ja oder nein?« stand hingegen nicht zur Diskussion. Viele Auseinandersetzungen sind auch von Missverständnissen in der Kommunikation und unterschiedlichen Informationslagen geprägt. Im Rhein-Sieg-Kreis wurde eine Gemeinde beispielsweise heftig dafür kritisiert, dass sie mit



der Änderung eines Teilflächennutzungsplanes den Bau von Windkraftanlagen befördere, die nicht gewünscht wurden. Erst nach zwei intensiven Dialogveranstaltungen unter Einbezug von Rechts- und Planungsexpert/innen konnte ein Verständnis dafür erreicht werden, dass die Ausweisung von Konzentrationszonen dem Wildwuchs der Anlagen vorbeugen soll, dass ein Windkrafteerlass mit gewissen Vorgaben existiert und dass man bereits Potenzialanalysen über die Windverhältnisse durchgeführt hat. So wurde eine konstruktive Diskussion über die Standortfrage überhaupt erst ermöglicht.

Fazit

Der bestehende Rechtsrahmen ermöglicht es Kommunen, auf die Informations- und Beteiligungsbedarfe von Bürgerinnen und Bürgern mit zugeschnittenen Angeboten zu reagieren, die in der Anlage der formellen Beteiligung nicht vorgesehen sind. Die Herausforderungen liegen dabei in der Umsetzung: Bürgerbeteiligung im Rahmen der kommunalen Planung ist eine anspruchsvolle Aufgabe, die sich kaum »nebenbei« erledigen lässt und bei der eine gute Planung, methodisches Know-how und ausreichende Ressourcen das A und O sind. Neben einer ausreichenden finanziellen und politischen Rückendeckung brauchen Verfahrensgestalter/innen auch praktisches Know-how für geeignete Formate und psychologisches Gespür zum richtigen Umgang mit emotional belasteten Themen. Wie im Artikel dargestellt, lassen sich aus den Erfahrungen der Praxis mehrere Erfolgsfaktoren und Handlungsempfehlungen bestimmen – generell gilt jedoch, dass die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger noch immer ein Experimentierfeld ist. Umso wichtiger sind »lernende Strategien« und der enge Erfahrungsaustausch zwischen Praktiker/innen.

Anmerkungen

- (1) Vgl. Allensbacher Archiv 2011; Konrad-Adenauer-Stiftung 2011.
- (2) Vgl. Walter 2013; van Aelst 2001 etc.
- (3) Vgl. Walter 2013; Schneider-Wilkes 2001.
- (4) Vgl. dazu grundlegend Staab 1990.
- (5) Vgl. für Windenergie z. B. Fraunhofer IWES 2013.
- (6) Dialog schafft Zukunft 2013.
- (7) BauGB §3.
- (8) Für einen Überblick vgl. Nanz 2013.
- (9) Vgl. §38 BauGB.
- (10) Vgl. dazu den Bau der Messe Stuttgart bei Reidel 2006.

(11) § 14 LPIG NRW.

(12) Zum Partizipationsparadox Reinert 2003.

(13) Vgl. dazu Fehling 2012; Schwab 2014.

(14) DStuGb 2012.

Literatur

Allensbacher Archiv (2011): IfD-Umfrage 10076.

Deutscher Städte- und Gemeindebund e. V. (2012): Netzausbau und Erneuerbare Energien.

Leitlinien zur Bürgerbeteiligung bei Planungsvorhaben.

Dialog schafft Zukunft – Fortschritt durch Akzeptanz. Geschäftsstelle des Landes NRW (2013): Forsa-Umfrage zur Industrieakzeptanz und Bürgerbeteiligung in NRW; http://www.dialog-schafft-zukunft.nrw.de/hilfsnavi/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=138&cHash=aa59099467ceef058f60227e053ac6da.

Fehling, Michael (2012): Reform der Bürgerbeteiligung für die Planfeststellung von Infrastrukturvorhaben. In: Bucerius Law Journal e. V. Hamburg.

Internationales Wirtschaftsforum Regenerative Energien (2013): Windenergie-Zubau in Deutschland erreicht 2013 höchstes Niveau seit zehn Jahren; <http://www.iwr.de/news.php?id=25221>.

Konrad-Adenauer-Stiftung (2011): Das Bürgerliche und der Protest; <http://www.kas.de/wf/de/33.21970/>.

Nanz, Patrizia/Fritsche, Miriam (2012): Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen. Bundeszentrale für Politische Bildung. Bonn.

Reidel, Alexandra-Isabel (2006): Die Grenzen der kommunalen Planungshoheit am Beispiel der neuen Messe in Stuttgart. Hamburg.

Schneider-Wilkes, Reiner (2001): Engagement und Misserfolg in Bürgerinitiativen: politische Lernprozesse von Berliner Verkehrsinitiativen.



Schwab, Joachim (2014): Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung und behördliche Genehmigungsverfahren;
<https://www.juris.de/jportal/prev/jzs-UPR-2014-08-00002>.

Staab, Joachim Friedrich (1990): Nachrichtenwert-Theorie: formale Struktur und empirischer Gehalt, Freiburg (Breisgau), München: Alber (Alber-Broschur Kommunikation, Bd. 17).

Stadt Köln (2011): <http://laermaktionsplanung.stadt-koeln.de/dito/forum?action=lapmapjournalshow&id=16>.

Van Aelst, Peter/Walgraven, Stefan (2003): Who is that (wo)man in the street? From the normalisation of protest to the normalisation of the protester. In: European Journal of Political Research. Ausg. 39, S. 461-486.

Walther, Franz (2013): Die neue Macht der Bürger. Berlin.

Autor

Arne Spieker studierte Kommunikationswissenschaft mit den Schwerpunkten Politik, Public Relations sowie Markt- und Kommunikationsforschung an der Universität Hohenheim. Er war Projektmitarbeiter in mehreren Forschungsprojekten im Bereich der Politischen Kommunikation, so u. a. 2010 bei einer Studie zur Erhebung der Effekte der S21-Schlichtung auf die Bevölkerung. Seit 2011 berät er bei IFOK in den Bereichen Stakeholder-Management und Bürgerbeteiligung bei Großprojekten in den Themenfeldern Energie, Umwelt und Infrastruktur. Arne Spieker ist Leiter der Geschäftsstelle Dialog schafft Zukunft des Wirtschaftsministeriums in Nordrhein-Westfalen und Moderator von Runden Tischen und Dialogforen. Er publiziert regelmäßig Artikel im Themenfeld Dialog- und Beteiligungsverfahren.

Kontakt

Dialog schafft Zukunft

Geschäftsstelle des Landes NRW

im MWEIMH

Haroldstraße 4

40213 Düsseldorf

E-Mail: spieker@dialog-schafft-zukunft.nrw.de

Website: <http://www.dialog-schafft-zukunft.nrw.de/>



Redaktion eNewsletter

Stiftung Mitarbeit
Netzwerk Bürgerbeteiligung
Redaktion eNewsletter
Ellerstraße 67
53119 Bonn
E-Mail: newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de