Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V.
Littenstraße 10 | 10179 Berlin | Tel. +49 (0)30 2061 3250 | info@deutscher-verband.org | www.deutscher-verband.org

AG Städtebau / Raumordnung
des Deutschen Verbandes für
Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V.

Datum: 27.02.2013

Bürgerbeteiligung 2.0 – Anforderungen an gute und zeitgemäße Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklungs- und Infrastrukturplanung

Thesenpapier im Ergebnis der Arbeitsgruppensitzung „Städtebau/Raumordnung“ am 4. Dezember 2014 in Berlin

1. **Einbindung und Mitwirkung der Bürger sind mehr als `nice to have`**: Bürgerbeteiligung ist heute mehr denn je ein wichtiges Erfordernis für die Stadt- und Regionalentwicklung bzw. städtebauliche und infrastrukturelle Planung. Stadt und Region entwickeln sich vorwiegend im Bestand und haben damit direkten Bezug zu Bewohnerinnen und Bewohnern sowie Arbeitsstätten und Freizeitanlagen. Auch die enormen Infrastrukturinvestitionen der Energiewende werden nur zu stemmen sein, wenn diese von einer breiten Akzeptanz in der Bevölkerung begleitet sind. Dies lässt sich beispielsweise durch Energiegenossenschaften erreichen, durch die die Bürger am Ausbau erneuerbarer Energien auch finanziell partizipieren. Die zurückgehenden öffentlichen Budgets sind ein weiterer Grund für eine aktive Einbindung und Motivation der Bürger in Stadtentwicklungsprozesse. Aktive Bürgerbeteiligung kann somit, über Wissen und Zeit hinaus, finanzielle Ressourcen einbringen. Auch wenn vereinzelte Gruppen notwendige Stadtentwicklungs- und Infrastrukturprojekte verhindern wollen, will sich die Mehrheit der Bürger konstruktiv mit ihren Anliegen in Planungsprozesse einbringen. Der Wille zur Beteiligung entsteht häufig durch eigene Betroffenheit.

2. **Bürgerbeteiligung bringt Mehrwert in Planungsprozessen**: Beteiligungsprozesse machen Planungen und Entscheidungen transparent und nachvollziehbar und steigern die Akzeptanz eines Vorhabens. Dies vereinfacht in vielen Fällen die spätere Umsetzung. So besteht auch kein Widerspruch zwischen intensiver Beteiligung und den erwünschten verkürzten Planungsabläufen. Vielmehr kann eine gute Partizipation helfen, den Planungsprozess zu beschleunigen, da weniger Widerstände und lange rechtliche Auseinandersetzungen drohen, wenn ein Vorhaben als ein gemeinsames Ergebnis eines Dialog- oder Beteiligungsprozesses akzeptiert wird. Bei Kommunen aber auch bei anderen öffentlichen und privaten Vorhabenträgern gilt es, unbegründete Vorbehalte gegen Bürgerbeteiligung abzubauen (z.B. dass sich nur „Dagegen-Bürger“ artikulieren) und den Nutzen von Beteiligung zu vermitteln.

3. **Rechtlicher Rahmen im Bauplanungsrecht: Vorschrift genug, es kommt auf die Umsetzung an:** Im BauGB und den Bauleitplanverfahren sind mit der Zweistufigkeit der Beteiligung (frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung sowie öffentliche Auslegung) die rechtlichen Regelungen als Grundlage für Beteiligungsprozesse ausreichend. Die avisierten Ergänzungen der BauGB-Novelle stellen hilfreiche Ergänzungen dar: § 4 a ergänzt, dass die Vorschriften über die Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung auch der Information der Öffentlichkeit dienen; § 4 b

ermöglicht einen Mediator als Konfliktlöser einzusetzen. Weitere Detailregelungen für die spezifischen Beteiligungsverfahren sind nicht notwendig und auch nicht hilfreich, da Kommunen diese situations- und fallbezogen anwenden müssen. Die Herausforderungen liegen nicht in den rechtlichen Regelungen, sondern in einer guten Umsetzung. Umfangreichere Schwierigkeiten und Konflikte bestehen im Fachplanungsrecht für große Infrastrukturvorhaben (z.B. Energie, Verkehr, Abwasser und Abfall) mit den entsprechenden Planfeststellungs- bzw. Plangenehmigungsverfahren:

- Einwendungen können nur die in ihren Rechten berührten Betroffenen vorbringen,
- frühzeitige Eingrenzung auf ein konkretes Projekt ohne Alternativen-Prüfung,
- geringe Transparenz und hohe Komplexität und dadurch geringe Nachvollziehbarkeit der Planung für Laien,
- lange Dauer und hohe Zahl an Verfahrensbeteiligten,
- Vorhabenträger und Anhörungs- bzw. Planfeststellungsbehörden ungeübt im Umgang mit Bürgern.

Entsprechend scheint eine Reform des Planfeststellungsverfahrens sowie der Fachplanungssystematik im Sinne von mehr Transparenz und frühzeitiger, umfassender Bürgerbeteiligung notwendig. Dies sollte auch die vorangehenden Planungsschritte einbeziehen (z.B. im Falle von Verkehrsinfrastrukturen Bedarfsermittlung – Verkehrswegeplan – Linienbestimmung usw.).

4. **Gute Beteiligung: mehr als ein vorgeschriebenes Verfahren:** Ein guter Beteiligungsprozess ist so umfangreich wie nötig und so gut gestaltet wie möglich. Es geht deshalb i. d. R. über den gesetzlich vorgeschriebenen formalen Mindestumfang hinaus. Geeignete Formate für unterschiedliche Beteiligungsanforderungen helfen jeweils Transparenz, Vereinbarkeit von Lösungen und Ergebnisorientierung zu fördern. Die Qualität des Beteiligungsprozesses ist entscheidend. Dafür können „Regeln guter Beteiligung“ förderlich sein, die dem Vorbild der Regeln guter wissenschaftlicher Arbeit (DFG) oder den Regeln guter Politikberatung (BBA) entsprechen. Sie basieren auf Transparenz, Öffentlichkeit, Wahrheit im Umgang mit Quellen und Urheberschaft, Neutralität bzw. klarer Benennung von Interessenlagen und Verbindlichkeit. Dabei sind folgende Grundvoraussetzungen Ausgangspunkt für die Formulierung von Qualitätsstandards:
   - Frühzeitige Beteiligung der Bürgerschaft;
   - Offener und breiter Beteiligungsprozess, in dem sich nicht nur die „üblichen Verdächtigen“ oder Personen, die gegen ein Projekt sind, zu Wort melden können, sondern auch und vor allem die sonst „schweigende Mehrheit“ und die oftmals schweigenden Minderheiten;
   - Zugänglichkeit und verständliche Aufbereitung von Informationen;
   - Professionelle Prozessgestaltung, Projektmanagement und Moderation;
   - wirklicher Dialog mit freier Meinungsäußerung und Feedback und nicht nur Information und Öffentlichkeitsarbeit;
   - echte Beteiligung und Kommunikation „auf Augenhöhe“, wobei Bürger und deren Bedürfnisse ernst genommen werden;

- Transparente Begründung von Entscheidungen.

5. **Beteiligungsverfahren – Vielfalt und Zielorientierung:** In der Praxis hat sich eine Vielzahl an Beteiligungsmöglichkeiten und -verfahren entwickelt. Geeignete Modelle, Instrumente und Formate der Beteiligung müssen je nach Art des Vorhabens und der Planung, spezieller Ausgangssituation und städtebaulichem Kontext sowie nach Akteurskonstellation und Adressatenkreis gewählt werden. Erkenntnisse und Erfahrungen zu den Beteiligungsinstrumenten sind durch Pilotstudien, Leitfäden und Veranstaltungen intensiv aufbereitet und kommuniziert, wodurch ein breiter praxiserprobter Instrumentenkasten vorhanden ist. Das BMVBS hat kürzlich ein Handbuch für Bürgerbeteiligung bei großen Verkehrsprojekten veröffentlicht. Darüber hinaus könnte eine Sammlung von guten Beispielen hilfreich sein.

6. **Das Zeitfenster finden - Beteiligung zum richtigen Zeitpunkt beginnen:** Wichtig ist der richtige Umgang mit dem „Beteiligungsparadox“: zu Projektbeginn ist die Einflussmöglichkeit hoch, das Interesse jedoch gering. Das Interesse wird erst mit dem Projektfortschritt größer, wenn immer weniger Einfluss genommen werden kann. So kommen Verfahren zur Beteiligung oft zu spät. Doch gerade eine frühzeitige Beteiligung und Vermittlung von Vorhaben haben einen großen Effekt. Auch sinkt dadurch die Gefahr, dass Finanzmittel für umfangreiche Planungen ausgegeben werden, die dann wegen des Widerstandes nicht zu realisieren sind. Bei zu frühen Beteiligungsprozessen kann allerdings im Laufe langer Verfahren das Interesse der Menschen verloren gehen. Entscheidend ist deshalb ein kontinuierlicher Kommunikationsprozess. Außerdem gilt es die Planungsverfahren zu beschleunigen. Neben Fachplanungen für konkrete Projekte ist die frühzeitige Beteiligung insbesondere auch bei der kommunalen Stadtentwicklungsplanung (z.B. bei integrierten Stadtentwicklungskonzepten) wichtig, wodurch anstehende Richtungsentscheidungen zum öffentlichen Diskursthema gemacht werden, die später in die Bauleitplanung übersetzt werden.

7. **Engpässe und Hemmnisse für anspruchsvolle und zeitgemäße Beteiligungsprozesse**: bei kommunalen und anderen öffentlichen Stellen bestehen im Hinblick auf Know-how, technische Ausstattung und Kompetenzen, personelle und finanzielle Ressourcen teilweise Engpässe für Beteiligungsprozesse. Gerade die verschiedenen Verfahren der Onlinebeteiligung müssen sich in der kommunalen Praxis noch einspielen. Auch Berührungsängste und Vorbehalte liegen häufig an fehlenden technischen Kapazitäten, Know-how und Erfahrungen. Zwar unterstützt der Bund die Bürgerbeteiligung z.B. über ExWoSt und die Förderung bei städtebaulichen Entwicklungskonzepten. Dennoch benötigen Kommunen darüber hinaus mehr Ressourcen und oftmals auch eine kompetente Anleitung, um angemessene und zeitgemäße Beteiligungsprozesse organisieren zu können. Die grundlegende Beteiligungskompetenz sollte in der Verwaltung bleiben, selbst wenn Teilaufgaben an Dritte ausgelagert werden. Der Bund sollte eine Beteiligungsplattform einrichten, um frühzeitige Bürgerbeteiligung nicht nur zu fördern sondern auch einzufordern (z.B. über Verfahrensgesetze, Fachplanungsrecht § 3.1) und die Verwaltung in die Lage zu versetzen, wirkliche Beteiligung zu betreiben. Dazu sind aber auch verwaltungsintern entsprechende politische Beschlüsse nötig.

8. **Rolle von Verwaltung und professioneller Planung:** Partizipation heißt nicht gleichzeitig, dass die Bürger letztlich entscheiden und dass alle Aspekte und Belange in der Planung und

Umsetzung berücksichtigt werden können. Die Beteiligung der Bürger und damit die Einbringung ihrer Ideen und Erfahrungen bringen aber ohne Zweifel einen Mehrwert für die Planung. Die professionelle Planung in der Verwaltung ist mit ihren Sachverstand weiterhin wichtig. Allerdings gilt es, transparent und offen die Anliegen der Bürger in den Planungsprozess einzubeziehen. Eine „Beteiligungsdemokratie“ ersetzt damit nicht die parlamentarische Demokratie, bei der die abschließenden Entscheidungen über Planungen durch die gewählten Vertreter erfolgen, aber es qualifiziert und ergänzt sie. In diesem Sinne gilt es auch Grenzen von Beteiligung und Mitentscheidung deutlich zu vermitteln.

9. **Zeitgemäße Ansätze gefragt**: Häufig sind Beteiligungsverfahren und -instrumente nicht mehr zeitgemäß und werden deshalb nicht angenommen. Beteiligungsinhalte müssen verständlich und bürgernah aufbereitet sein, wozu eine gute mediale Aufbereitung beitragen kann. Dazu muss die Kommunikation an neue Trends angepasst werden. Klassische Printmedien, die vor allem für jüngere Menschen an Bedeutung verlieren, sind durch moderne Kommunikationstechniken zu ergänzen. Die geplante Organisation von Beteiligungsprozessen über neue Medien reagiert darauf, dass auch von Vorhabengegnern der Protest sehr schnell, einfach und innovativ über das Internet organisiert werden kann.

10. **Online-Beteiligung kann zur Problemlösung bei Beteiligungsprozessen beitragen:** Neben Face-to-face Kommunikation bietet der Einsatz neuer, interaktiver Informations- und Kommunikationsmedien gute Möglichkeiten, Partizipationsprozesse deutlich zu verbessern. Die Online-Beteiligung erweitert als zusätzliche Methode die Beteiligungsmöglichkeiten. Virtuelle Darstellung im Internet helfen, die Anschaulichkeit von Planungen deutlich zu erhöhen und sind besser in der Lage, das Vorhaben zu visualisieren als traditionelle Planungsunterlagen. Zudem kann im Netz positive Bürgerbeteiligung organisiert werden, um Zuspruch und Unterstützung zu Projekten zu erlangen. Gerade die häufig schweigende Mehrheit, die sich an Bürgerbeteiligung sonst nicht beteiligt, kann aktiv eingebunden und mobilisiert werden. Dies gilt gerade für Jüngere, die bei klassischen Verfahren häufig weniger vertreten sind. Insbesondere bietet die Online-Beteiligung die Möglichkeit, sich zeitlich unabhängig und umfassend zu informieren (nicht nur zu bestimmten, fest terminierten Veranstaltungen). Mögliche Zugangshürden zum Internet für manche Menschen, z.B. bei älteren Menschen, können und müssen durch Vermittlungsangebote begegnet werden.