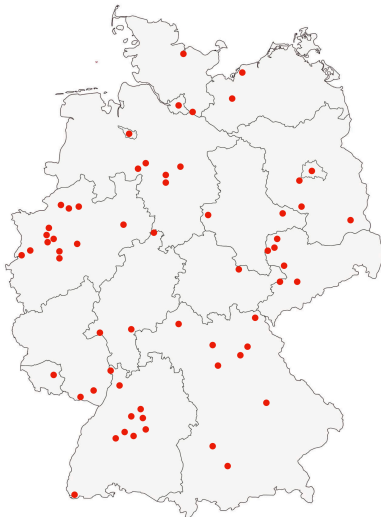


Alltag der Stadtentwicklung: Neue Blicke auf die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bauleitplanung

Arbeitspapier 1: Einführungen und Überblick über die Ergebnisse



NetzwerkStadt. Arbeitspapier 1 | work in progress

Inhalte

Vorab:

Das Projekt

Zu diesem Bericht

Einführungen

1. **Warum?** Gründe für die Wiederaufnahme des Themas
2. **Was?** Begriffsarbeit mit ersten Überraschungen
3. **Wie?** Aufbau und Ablauf der Untersuchung

Ergebnisse, kurz gefasst

4. **Offene Vorgaben**
5. **Zurückhaltende Praxis**
6. **Dynamischer Kontext**
7. **Neue Blicke**

Anhang

Das Projekt »Alltag der Stadtentwicklung. Neue Blicke auf die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bauleitplanung« wird vom Verband Wohnen und Stadtentwicklung (vhw) gefördert und begleitet.

Bearbeitung:

Ronja Decker, Stadtplanerin AKNW, M.Sc. RWTH

Prof. Dr. Klaus Selle

(Netzwerkstadt GmbH, <https://netzwerk-stadt.eu>)

Begleitung: Dr. Thomas Kuder (vhw)

Bearbeitungszeit 2022/2023

Verlauf und Ergebnisse der Untersuchungen werden in vier Arbeitspapieren (AP) vorgestellt:

AP 1 | Einführungen und Überblick über die Ergebnisse

AP 2 | § 3 (1) BauGB im Spiegel aktueller juristischer Kommentare

AP 3 | § 3 (1) BauGB in der Praxis

AP 4 | § 3 (1) BauGB online: Querauswertung und Stichproben zum Kontext auf kommunalen Beteiligungsplattformen

Diese Arbeitspapiere sind Berichte aus laufendem Prozess und dienen im Wesentlichen der (internen) Diskussion vor späteren Veröffentlichungen. Kritik, Anregungen und Hinweise sind daher besonders willkommen.

Stand dieses Arbeitspapiers: April 2023

Vorab

Das Projekt

»Alltag der Stadtentwicklung« lautet der Rahmentitel der Untersuchung, über deren Verlauf und Ergebnisse im Folgenden zu berichten ist. Ihr Gegenstand sind Verfahren der Bauleitplanung. Die haben gleich einen doppelten «Alltagsbezug»:

- Das Erarbeiten von Bebauungsplänen ist eine Kernaufgabe kommunaler Verwaltungen im Handlungsfeld Stadtentwicklung. Sie muss in allen rund 11.000 Kommunen Deutschlands alltäglich bewältigt werden.
- Die, wie es im Gesetz heißt, »verbindliche Bauleitplanung« ist jedoch noch in anderer Hinsicht alltagsbedeutsam, denn sie prägt »in vielfältiger Weise das unmittelbare persönliche Umfeld und damit die Lebensbedingungen der Bürgerinnen und Bürger« (Schrödter und Wahlhäuser 2019; Rd. Nr. 1).

Allerdings werden in unserer Untersuchung nicht die Verfahren in ihrer Gesamtheit behandelt. Vielmehr führen wir Sondierungen in einem Ausschnitt durch, den Michael Krautzberger (2021, RdNr. 28) als »tragendes Element des Planungsprozesses« bezeichnet. Gemeint ist die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 3 Absatz 1 BauGB).

Hier kommt »Alltag« erneut ins Spiel. Denn die frühzeitige Beteiligung ist sowohl Ursprung aller Bemühungen um partizipative Kommunikation in städtebaulichen Planungsprozessen als auch Indikator für den Stand der Beteiligungskultur in deutschen Kommunen. Da der Gesetzgeber die Gestaltung dieses Verfahrensschrittes nahezu vollständig den Gemeinden überlässt ist hier gut abzulesen, wie die Einbindung der Öffentlichkeit als Aufgabe in der Breite der Praxis verstanden und bewältigt wird.

Gründe genug, sich diesem Thema – auch als Abbild alltäglicher Planungsgeschehens in deutschen Kommunen – zuzuwenden.

Die zentrale Frage der Untersuchung lautet daher: Wie wird die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung in der verbindlichen Bauleitplanung gestaltet? Beantwortet wird sie in zwei Schritten: Zunächst durch einen neuerlichen Blick in die aktuellen juristischen Kommentare – was schon zu ersten Aha-Erlebnissen führt. Darauf aufbauend werden rund 100 Verfahren – aus Gemeinden unterschiedlicher Größenklassen in allen Bundesländern – erfasst und ausgewertet. Das so erzeugte Bild dürfte weitgehend repräsentativ für die Praxis im Bundesgebiet sein.

Informationsgrundlage für die empirische Untersuchung sind die Darstellungen der Prozesse im Internet. Das legt es nahe, zugleich zu fragen, ob und wie die Möglichkeiten des Internets für Information über und Beteiligung an Planungsverfahren genutzt werden. Dabei wird die Breite der zuvor erfassten (100) Verfahren via Querauswertung in den Blick genommen. Und darüber hinaus deren Kontext, wie er sich insbesondere in den so genannten »Digitalen Beteiligungsplattformen« darstellt, im Rahmen einiger Fallstudien näher betrachtet.

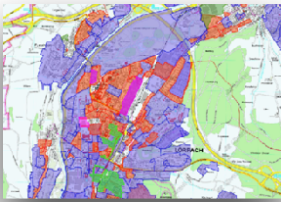
Zu diesem Bericht:

Mit Arbeitspapier 1 werden die wesentlichen Ausgangspunkte und Ergebnisse des Projektes zusammengefasst, bevor dann in den folgenden Arbeitspapieren 2 bis 4 eine detailreiche und illustrierte Darstellung erfolgt.

Eine Überarbeitung und Straffung dieses vierteiligen Forschungsberichtes erscheint im Sommer 2023 im Form eines Abschlussberichts unter dem Titel:

Ronja Decker, Klaus Selle (2023): Neue Blicke auf frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung im Alltag der Stadtentwicklung. Offene Vorgaben. Zurückhaltende Praxis. Dynamischer Kontext. vhw-Schriftenreihe Nr. 39. Berlin«

(sh. Schriftenreihe des Verbandes Wohnen und Stadtentwicklung (vhw)
-> <https://www.vhw.de/publikationen/vhw-schriftenreihe/>)



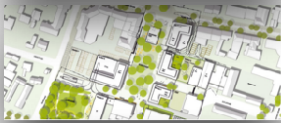
Einführungen

1 | Warum? Gründe für die Wiederaufnahme des Themas

Es ist fast 50 Jahre her, dass die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an städtebaulichen Planungen auf breiter Basis Eingang in deutsche Rechtsvorschriften fand: Anfang der 1970er Jahre ging es noch vor allem um Sanierungsmaßnahmen, dann – 1976 – fanden entsprechende Regelungen Eingang in das allgemeine Städtebaurecht.

Seither ist viel geschehen. Womit ein erster Grund für die Wiederaufnahme des Themas auf der Hand liegt: Im Sinne eines »Was ist geworden aus...« gilt es zu fragen, wie sich Norm und Handhabung seither entwickelt haben.

Auf diese einfache Frage gibt es erstaunlicherweise keine einfachen Antworten:



Weißer Flecken mindern

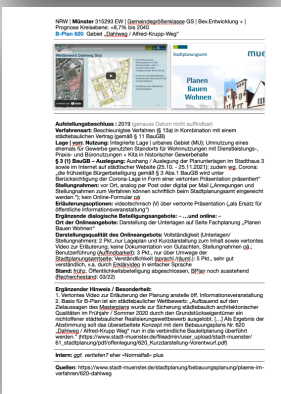
Zwar haben die juristischen Kommentatoren in den letzten 50 Jahren die Rechtsentwicklung weiter beobachtet. Aber die Planungsforschung scheint schnell das Interesse am Thema verloren zu haben: Trotz intensiver (und noch nicht abgeschlossener) Bemühungen gelang es uns bislang nicht, halbwegs aktuelle wissenschaftliche oder konzeptionell-praktische Untersuchungen aufzustoßern. Die einzige, empirisch fundierte Studie scheint vor vierzig (!) Jahren entstanden zu sein.¹

Danach: Fehlanzeige.

In der aktuellen Landkarte wissenschaftlicher Auseinandersetzungen mit Prozessen der Stadtentwicklung entstanden so weiße Flecken von erheblicher Ausdehnung: Sie bedecken weite Teile der im Rahmen gesetzlicher Verfahren gestalteten Prozesse – insbesondere auch die Praxis der Bauleitplanung und der in sie eingebetteten kommunikativen Prozesse.²

Das ist umso erstaunlicher als gerade diese gesetzlichen Beteiligungsgebote einmal als Einlösung eines politischen Demokratieversprechens gefeiert wurden. Und die Themen Kommunikation und Partizipation über Jahrzehnte hinweg größte Bedeutung hatten: Die Literaturflut, die der »communicative turn« in der Planungsforschung auslöste und die nicht minder umfangreichen Befassungen mit Beteiligungsformen sind gleichermaßen beeindruckend. Aber die Alltagspraxis der Öffentlichkeitsbeteiligung fand und findet darin keinen Niederschlag.

Grund genug Versäumtes nachzuholen und die Kenntnisse zu einem – wie Michael Krautzberger schreibt – »tragenden Element des Planungsprozesses« zu verbessern.



¹ Adalbert Evers 1982 / Adalbert Evers u.a. 1982

² Eine Ausnahme scheinen Forschungen im Umweltbereich, insbesondere im Kontext von Großvorhaben darzustellen. aktuell ist z.B. ein vom Bundesumweltministerium (BMU) im Rahmen des Umweltforschungsplans finanzierte Vorhaben zu erwähnen. Es trägt den Titel »Evaluation der Öffentlichkeitsbeteiligung - Bessere Planung und Zulassung umweltrelevanter Großvorhaben durch die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern und Umweltvereinigungen«. Erste Ergebnisse werden in diesem Monat (November 2022) vorgestellt

Alltag der Stadtentwicklung in den Blick nehmen

Dass ein Thema über viele Jahrzehnte aus der wissenschaftlichen Aufmerksamkeit gerät könnte natürlich auch daran liegen, dass man ihm keine (oder nur eine mindere) Bedeutung beimisst. Aber spricht nicht manches dafür, dass hier das Gegenteil der Fall ist? Dass es sich vielmehr um ein Thema von großer Bedeutung handelt – zumindest aus der Perspektive der Planungspraxis und aus der der Lebenswelt vieler Bewohnerinnen und Bewohner:

- Das Erarbeiten von Bebauungsplänen ist zweifellos eine alltägliche **Kernaufgabe kommunaler Verwaltungen** im Handlungsfeld Stadtentwicklung. Im Zuge dieser Verfahren spielt Beteiligung eine wesentliche Rolle: Andere Behörden, Träger öffentlicher Belange und lokale Öffentlichkeiten werden mehrfach in die Prozesse eingebunden. Nur auf diese Weise kann, so sah das auch der Gesetzgeber, der Vielfalt von Belangen und Interessen in der städtebaulichen Entwicklung angemessen Rechnung getragen werden.
- Mit der verbindlichen Bauleitplanung werden Fakten geschaffen, werden aus Planungsüberlegungen rechtlich verbindliche Festsetzungen, werden Bodenpreise, Veränderungen der Nachbarschaft, gebaute Zukünfte. Insofern haben die BauGB-Kommentatoren Schrödter und Wahlhäuser (2019, Rd. Nr. 1) recht, wenn sie feststellen: »Gerade das Städtebaurecht und dabei vor allem die Bauleitplanung **prägen in vielfältiger Weise das unmittelbare persönliche Umfeld** und damit die Lebensbedingungen der Bürgerinnen und Bürger. Auch hier geht es um Alltag.

Man könnte also annehmen, dass die Frage, wie solche Verfahren – auch unter kommunikativen Gesichtspunkten – gestaltet werden, große Aufmerksamkeit genießen. Zumal mit dieser Betonung der Alltäglichkeit auch die Annahme verbunden ist, dass die Qualität alltäglicher Kommunikation(smöglichkeiten) für das Verhältnis von Kommunen und Stadtöffentlichkeiten von größerer Bedeutung ist als etwaige kommunikative Einzelereignisse.

Allerdings sprechen auch einige Indizien dafür, dass gerade dieser Charakter des Alltäglichen, der Alltags-Routine dem Thema seine wissenschaftlichen Reize nahm. Adalbert Evers gab mit seiner Veröffentlichung Anfang der 1980er Jahre den Tenor vor: »**Dienst nach Vorschrift**«.

Wen interessiert das schon?

Tatsächlich häuften sich in den Folgejahren – zumeist nur beiseite gesprochen und ohne weiteren empirischen Nachweis – Formulierungen, die etwa besagten: Diese gesetzlich vorgeschriebene »formelle« Beteiligung beinhalte ja nur »Minima«, könne aber ansonsten **nicht als »richtige« Beteiligung** angesehen werden. Dazu bedürfe es anderer, »alternativer« Verfahren. Auf die richtete sich dann das wissenschaftliche und konzeptionelle Interesse vieler Autorinnen und Autoren³.

³ Einschlägige eigene Veröffentlichungen sind durchaus auch gemeint.

Dabei gab es möglicherweise einige Missverständnisse:

(a) Die gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligungsschritte haben zahlreiche Funktionen, die über den Beitrag zur politischen Meinungsbildung hinausgehen (sh. Kap. 2 und 3). Das gilt insbesondere für das Zusammenführen verschiedenster Belange und Interessen in nachfolgenden Abwägungsprozessen.⁴

(b) Anforderungen an einen *Verfahrensschritt* (hier: Öffentlichkeitsbeteiligung im Bauleitplanverfahren) sind etwas anderes als die *Formen*, mit denen diesen Anforderungen Rechnung getragen wird. Etwas rustikal formuliert: Bürgerversammlungen in Turnhallen sind eben nicht die einzige Form, mit der dem Gebot der Erörterung entsprochen werden kann (vgl. Kap 2).

(c) Untersuchungen zur Wirkung gesetzlicher Regelungen, die alle Gemeinden zu bestimmten Handlungsweisen verpflichten (hier also: Öffentlichkeit zu beteiligen), erzeugen ein *Gesamtbild der Praxis in allen Gemeinden*. So wird der »Dienst nach Vorschrift« ebenso sichtbar wie die besondere Anstrengung.⁵ Untersuchungen hingegen, die sich auf besondere Leistungen von Kommunen (z.B. bei lokaler Partizipation) beziehen, erzeugen eine *Positivauswahl*, die keine Rückschlüsse auf den Stand der Praxis insgesamt zulässt. Und so kann nicht gesagt werden, ob die avancierte Partizipation 10% oder 90% des Beteiligungsalltags ausmacht.⁶

Mit Blick auf das gesamte Feld empirisch orientierter Prozess-, insbesondere Beteiligungsforschung ist zudem festzustellen, dass hier die »episodischen Falldarstellungen« (Bertelsmann 2021a) dominieren: Es handelt sich dabei zumeist um hervorgehobene Beispiele, die als »best practices« angesehen und dargestellt werden. Auf den kommunalen Alltag bezogen sind das aber eher Ausnahmen. Der »Regelbetrieb«, die alltägliche Verfahrensroutine ist hingegen Teil des blinden Flecks. Zudem sind die Fallzahlen in solchen Untersuchungen zumeist sehr gering, so dass Rückschlüsse auf »die« Praxis ohnehin nicht möglich sind.

Auch aus diesem Grund streben wir an, im Rahmen unserer Studie ein möglichst breites Bild der § 3 (1)-Beteiligung zu erzeugen und so auch einen Beitrag zur Einschätzung des **heutigen Standes der Beteiligungskultur im Alltag der Kommunen** leisten zu können.

Es gibt neben den retrospektiven Überlegungen zweifellos auch aktuelle. Zu denen gehören nicht nur die Voten der hier zitierten juristischen

⁴ Am Rande bemerkt: Das wird in vielen »alternativen« Beteiligungsstrategien, die sich allein auf die Meinung der Öffentlichkeit richten, nicht abgebildet.

⁵ Insofern bringt etwaige Einfallsllosigkeit, mit der der Verpflichtung zur Beteiligung entsprochen wurde und wird, nichts anderes zum Ausdruck als den jeweiligen Stand partizipativer Planungskultur – nicht aber die Intentionen des Gesetzgebers oder die Spielräume des Gesetzes.

⁶ In jedem Fall aber gilt: »Denn die einen sind im Dunkeln Und die anderen sind im Licht. Und man siehet die im Lichte. Die im Dunkeln sieht man nicht« (Bertolt Brecht)

Kommentatoren aus jüngerer Zeit,⁷ sondern vor allem die aus dem Umfeld der Baukultur-Bewegung stammenden Plädoyers für die »Phase o«, also die dialogisch-diskursive Gestaltung der Frühphase von Planungsprozessen.⁸

Und auch die planerische Alltags-Praxis selbst legt die Auseinandersetzung mit Verständigungsprozessen nah. Insbesondere die vielen lokalen Konflikte, die bei der Umsetzung des hochrangigen Ziels der Innenentwicklung aufbrechen, geben Anlass dazu. So weisen die Autoren einer Studie zu »Bürgerbeteiligung in der Stadtentwicklung und im Wohnungsbau« (Kienast/Altrock 2018, S. 29) auf die durchaus vorhandenen partizipative Bemühungen in diesem Kontext hin, stellen aber zugleich fest, dass die Frage »wie sich diese Mitwirkung zu der gesetzlich geforderten Beteiligung an der Aufstellung von Bebauungsplänen verhält« bislang ungeklärt sei. In einer »gesonderten Studie« sei dies vertiefend zu untersuchen. Also hoffen wir, auch hierzu einen Beitrag leisten zu können.

Auf einige der genannten Aspekte ist im Folgenden noch näher einzugehen. Zuvor aber ist Begriffsarbeit unerlässlich. Denn der Begriff »Beteiligung« ist einerseits unscharf und bedarf für wissenschaftliche Arbeit jeweils der Präzisierung. Zugleich wird die isolierte Betrachtung der Regelung innerhalb eines Fachverfahrens den lokalen Beteiligungsmöglichkeiten insgesamt nicht gerecht. Und nicht zuletzt findet »Beteiligung« in unterschiedlichen Akteurskonstellationen statt, was wesentlichen Einfluss auf ihre Reichweite hat:

⁷ Etwa der eingangs als Motto zitierte Satz von Michael Krautzberger (»Die vorgezogene (>frühzeitige<) Öffentlichkeitsbeteiligung ist tragendes Element des Planungsprozesses«.)

⁸ Vgl. Baukultur NRW 2022; Auch hier handelt es sich um die Wiederkehr eines alten aber ungebrochen wichtigen Themas im Gewand neuer Worte. Wollte man also den Bemühungen um die <frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung« ein zeitgemäßes Outfit geben, könnte der Titel z.B. lauten: »Phase o und der alte Hut« ...

2 | Was? Begriffsarbeit mit ersten Überraschungen

»Öffentlichkeitsbeteiligung« in Planungsverfahren ist ein kleiner Ausschnitt aus der Vielzahl von Möglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger auf die Geschehnisse der Gesellschaft allgemein oder die Entwicklungen in ihrer Gemeinde speziell Einfluss zu nehmen.

Diese Feststellung und der Blick auf das ganze Spektrum der Möglichkeiten zu Mitwirkung und Einflussnahme ist zunächst und vor allem deswegen wichtig, weil *ein* Verfahrensbaustein in der Bauleitplanung nicht – wie es schon 1982 hieß – »die hochgesteckten Erwartungen, die man in der Öffentlichkeit an die Bürgerbeteiligung« geknüpft hat, zu erfüllen (Evers 1982, S. 1521). Allerdings kann, so ist anzunehmen, die Handhabung dieser einen Möglichkeit auch Indiz für die jeweilige lokale Haltung der Kommune gegenüber ihren Öffentlichkeiten sein.

Zu dem weiten Feld der Beteiligungs-Möglichkeiten gehören in der Praxis vieler Gemeinden (anders als seinerzeit in den frühen 1980er Jahren) zahlreiche weitere, nicht durch Gesetze veranlasste Angebote zu Erörterung und Mitwirkung. Die in diesem Zusammenhang häufig zu hörende Unterscheidung zwischen »formeller« und »informeller« Beteiligung erweist sich jedoch als irreführend (dazu unten mehr)...

Hingegen ist eine andere Differenzierung, die den besonderen Anforderungen an die Bauleitplanung Rechnung hilfreich und für das Verständnis vieler Planungsprozesse sogar notwendig. Denn es ist für die Wirkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung entscheidend, ob bei den Aufgaben/Projekten, um die es geht bi- oder multilateral Akteurskonstellationen vorherrschen. Dazu im Folgenden einige Erläuterungen:

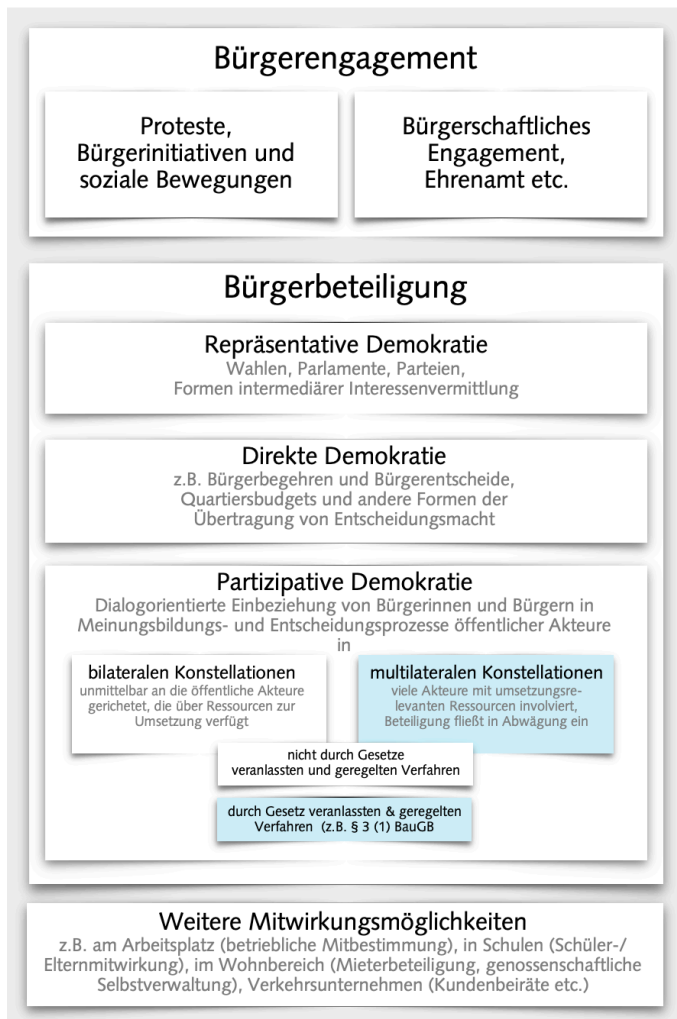
Weite des Begriffs

»Der weitere, den Begriff der Bürgerbeteiligung teilweise einschließende Terminus, ist der des *Bürgerengagements*. Er bezeichnet das von den Bürgern selbst ausgehende [...] Handeln [...]. Der Begriff der Bürgerbeteiligung [beschreibt] eine sich in unterschiedlichen Formen vollziehende Einbeziehung von Bürgern in staatliche und kommunale Entscheidungsprozesse«. Diese Unterscheidung von Jan Ziekow (2011 S. 34) kann man sprachlich noch weiter vereinfachen: Es geht darum, dass Bürgerinnen und Bürger

- *sich* beteiligen (Bürgerengagement) und/oder
- beteiligt *werden* (Bürgerbeteiligung).

Beide Hauptkategorien lassen sich in einem nächsten Schritt weiter unterteilen: So umfasst das Bürgerengagement viele Formen – vom Protest bis zum Ehrenamt. Und unter »Bürgerbeteiligung« im engeren Sinne begegnen uns vor allem die »drei Demokratien« – die repräsentative, direkte und partizipative (vgl. die Abbildung auf S. 14)

Auf letztere richtet sich unsere besondere Aufmerksamkeit. Denn hier geht es um die Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern in Informations-, Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse, die von der öffentlichen Hand angeboten werden.



Der Untersuchungsgegenstand im Kontext weiterer Beteiligungsmöglichkeiten (Abb. aufbauend auf Seite 2019, S. 24)

In diesen Kontext ist die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Bauleitplanung einzuordnen. Sie steht jedoch nicht allein. Es gibt zahlreiche weitere, rechtlich definierte Verfahren mit Bezügen zur baulich-räumlichen Entwicklung der Städte, in denen Öffentlichkeitsbeteiligung vorgeschrieben ist – etwa im Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG § 42), im Bundesnaturschutzgesetz (§ 40 f BNatSchG), im Bundesimmissionschutzgesetz (§ 10 BImSchG), im Verwaltungsverfahrensgesetz (§ 25 Vw-VerfG) und so fort.

Aber der Blick in die Praxis zeigt: Es gibt außerhalb dieser gesetzlich veranlassten Partizipationsangebote zahlreiche weitere, die Kommunen in den verschiedensten Aufgabenfeldern einsetzen: Ob es um die Umgestaltung eines Platzes, die Erarbeitung eines Quartierkonzeptes, wohnungspolitische Grundsätze, ein Stadtentwicklungsprogramm oder vieles andere geht – auch in solchen Prozessen wird beteiligt. Das legt es nahe, Beteiligungsprozesse im Kontext der Stadtentwicklung auch nach *ihrem Anlass* bzw. nach der *Begründung für ihre Durchführung* zu unterscheiden – also solchen, die aufgrund gesetzlicher Regelungen zum Einsatz kommen und solchen, die eine Kommune ohne dazu verpflichtet zu sein – also »freiwillig« – anbietet.

»Formell« vs. »Informell« – eine Irreführung

Für die Unterscheidung zwischen gesetzlich veranlassten Verfahren und solchen, die die Kommunen aus freien Stücken anbieten hat sich begrifflich seit langem das Gegensatzpaar »formell« / »informell« eingebürgert.

Das aber erweist sich bei näherer Betrachtung nicht als sehr hilfreich – aus vielen verschiedenen Gründen:

Zunächst gibt es heute viele Beteiligungsprozesse, die Kommunen in Gang setzen, nicht weil sie durch Gesetze von Bund und Ländern dazu verpflichtet wären, sondern weil sie sich selbst – etwa durch Leitlinien oder Beteiligungssatzungen – dazu verpflichtet und die Beteiligung »formalisiert« haben.

Problematischer aber noch ist die Verwechslung von »Verfahren« und »Form«, die vielfach assoziativ mit dieser Unterscheidung verbunden

war und ist:⁹ So wurden gesetzliche Beteiligungsgebote mit bestimmten Verfahrensvorschriften – etwa »ortsüblichen Bekanntmachung« oder »Auslegung« etc. – gleichgesetzt. Auch herrschte vielfach das Vorurteil, die »formalen« Beteiligungsangebote seien nicht »dialogisch«.

Demgegenüber sah man in der freiwilligen Beteiligung die Möglichkeit, eine Vielfalt von dialogorientierten Partizipationsmethoden – von der Anwaltsplanung bis zur Zielgruppenbeteiligung – einsetzen zu können.

Tatsächlich aber steht die »Erörterung«, also der Dialog ausdrücklich im Gesetz (dazu unten mehr). Und de facto lassen sich nahezu alle geeigneten Partizipationsmethoden auch dort einsetzen, wo gesetzliche Vorgaben erfüllt werden müssen. Das gilt für § 3 allgemein, ganz besonders aber für die Handhabung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung, die den Kommunen alle Gestaltungsmöglichkeiten eröffnet.

Per Gesetz werden zwar bestimmte *Verfahrensgrundsätze* definiert (ganz ähnlich übrigens wie auch in kommunalen Leitlinien). Sie lassen aber hinsichtlich der *Form*, mit denen diesen Anforderungen entsprochen wird, jegliche Freiheiten (ausführlicher dazu Kap.4).¹⁰

Das Adjektivpaar »formell/informell« verfügt zudem über zusätzliches Verwirrpotenzial – etwa dadurch, dass innerhalb des gesetzlichen Rahmens Bezeichnungen existieren, die ähnlich klingen, aber anderes meinen: Das gilt z.B. für

- den Begriff der *förmlichen* Beteiligung, der den zweiten Schritt der Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 3(2)) bezeichnet (im begrifflichen Umkehrschluss wäre dann § 3(1) »nicht-förmlich«)
- nicht gesetzlich vorgeschriebene, also »informelle« Planungen, die mit den in diesem Zusammenhang durchgeführten Beteiligungen Teil der Begründung in gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren werden oder sogar die in § 3 (1) vorgeschriebene Erörterung entbehrlich machen können.

Es spricht also vieles dafür, die Unterscheidung »formell/informell« zu meiden. Aber selbstverständlich ist es weiterhin von Belang, in welchem Regelungskontext (Bundes-/Landesrecht, Kommunales Regelwerk, einzelfallbezogene Handhabung) beteiligt wird.

Und nicht zuletzt bedarf es des Hinweises, dass diese Unterscheidungen in erster Linie begrifflicher Art sind. Die gelebte Praxis zeigt, dass

⁹ Ein Blick in den Duden [<https://www.duden.de/rechtschreibung/Verfahren>]: Danach bezeichnet »Verfahren« eine »Folge von Rechtshandlungen, die der Erledigung einer Rechtssache dienen«. Allgemeiner gefasst geht es dabei also um eine Folge von Handlungen, die der Erledigung einer Aufgabe dienen – also z.B. der Aufstellung eines Bebauungsplanes oder der Entscheidung über den Umbau eines öffentlichen Raumes. Dabei wird zudem unterstellt, dass die Verfahren und ihre einzelnen Schritte Regeln folgen, also dass z.B. bestimmte Anforderungen erfüllt sein müssen. Die aber können auf durchaus verschiedene Weise eingelöst werden.

¹⁰ Bleibt eine Frage: Wenn doch *innerhalb* der gesetzlichen Verfahren das breite Methoden-/Formenspektrum der Beteiligung zur Verfügung steht – warum bedarf es dann der »Alternativen«? Sie steht hier allerdings nicht zur Debatte und würde in weite Felder der Beteiligungsdiskussion führen. Daher bleibt sie an dieser Stelle in eine Fußnote verbannt.



- (6) Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind insbesondere zu berücksichtigen:
1. die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse und die Sicherheit der Wohn- und Arbeitsbevölkerung,
 2. die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung, insbesondere auch von Familien mit mehreren Kindern, die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen, die Eigentumsbildung weiter Kreise der Bevölkerung und die Anforderungen kostensparenden Bauens sowie die Bevölkerungsentwicklung,
 3. die sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Bevölkerung, insbesondere die Bedürfnisse der Familien, der jungen, alten und behinderten Menschen, unterschiedliche Auswirkungen auf Frauen und Männer sowie die Belange des Bildungswesens und von Sport, Freizeit und Erholung,
 4. die Erhaltung, Erneuerung, Fortentwicklung, Anpassung und der Umbau vorhandener Ortsteile sowie die Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche,
 5. die Belange der Baukultur, des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege, die erhaltenswerten Ortsteile, Straßen und Plätze von geschichtlicher, künstlerischer oder städtebaulicher Bedeutung und die Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes,
 6. die von den Kirchen und Religionsgesellschaften des öffentlichen Rechts festgestellten Erfordernisse für Gottesdienst und Seelsorge,
 7. die Belange des Umweltschutzes, einschließlich des Naturschutzes und der Landschaftspflege, insbesondere



8. die Belange
 - a) der Wirtschaft, auch ihrer mittelständischen Struktur im Interesse einer verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung,
 - b) der Land- und Forstwirtschaft,
 - c) der Erhaltung, Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen,
 - d) des Post- und Telekommunikationswesens, insbesondere des Mobilfunkausbaus,
 - e) der Versorgung, insbesondere mit Energie und Wasser, einschließlich der Versorgungssicherheit,
 - f) der Sicherung von Rohstoffvorkommen,
9. die Belange des Personen- und Güterverkehrs und der Mobilität der Bevölkerung, auch im Hinblick auf die Entwicklungen beim Betrieb von Kraftfahrzeugen, etwa der Elektromobilität, einschließlich des öffentlichen Personennahverkehrs und des nicht motorisierten Verkehrs, unter besonderer Berücksichtigung einer auf Vermeidung und Verringerung von Verkehr ausgerichteten städtebaulichen Entwicklung,
10. die Belange der Verteidigung und des Zivilschutzes sowie der zivilen Anschlussnutzung von Militärliegenschaften,
11. die Ergebnisse eines von der Gemeinde beschlossenen städtebaulichen Entwicklungskonzeptes oder einer von ihr beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planung,
12. die Belange des Küsten- oder Hochwasserschutzes und der Hochwasservorsorge, insbesondere die Vermeidung und Verringerung von Hochwasserschäden,
13. die Belange von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden und ihrer Unterbringung,
14. die ausreichende Versorgung mit Grün- und Freiflächen.

- Administrative Akteure**
 Amt 02 Wirtschaftsförderung | Amt 13 Presse | Amt 23 Liegenschaften | Amt 33 Bürgerdienste | Amt 40 Schulamt | Amt 41 Kultur | Amt 50 Soziales und Wohnen | Amt 51 Kinder, Jugend, Familie | Amt 56 Umwelt u.a. | Amt 61 Stadtplanung | Amt 63 Bauordnung | Amt 66 Tiefbau | Amt 68 Stadtgrün | Gebäudemanagement | Stadtwerte | Tourismus | Polizei | Behindertenbeauftragte | Gleichstellungsstelle | Integrationsbeauftragte
- Politik, Gremien**
 Oberbürgermeister | Fraktions-sprecher | Planungspolitische Sprecher | Bezirksbürgermeister | Planungsausschuss | Bezirksvertretungen | Rat...

- Initiativen und Arbeitskreise**
 AK Nordstadt | AK Südstadt | AK Weststadt | AK Stadt zum Rhein | Kulturverein Nordstadt e.V. | Arbeitskreise der IHK Bonn | diverse Initiativen | diverse unabhängige Berater/Experten
- Institutionen, Unternehmen, Verbände**
 IHK | Einzelhandelsverband | City Marketing e.V. | DEHOGA | Galeria Kaufhof | Karstadt | Sinn-Leffers | Wehemyer | BLB | BIMA | DB Station & Services | DB Services Immobilien | Sparkasse | Volksbank | Ring Deutscher Makler | Mietervereine | Haus + Grund | ProBonnum | Zurich Immobilienmanagement | Deutsche Post Wohnen | Deutsche Postbank | ADAC | ADFC/VCD | Verkehrsverbund | Behindertenverband | City Parkraum | Museen (6) | Neuer Kunstverein | Universität | Caritas | Lokale Agenda | WDR | General-Anzeiger | Katholische Kirche Diözese | Evangelische Kirche/Kirchenverband | BDA Bezirksgruppe | Architekturforum | Regionale 2010 | Montag Stiftung | Landschaftsverband Rheinland | Deutscher Städtetag

(7) Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen.

Abb. links: Vielfalt der Akteure (in Prozessen städtebaulicher Entwicklung; (aus Fugmann u.a. 2018 a/b) und Abb. rechts: Vielfalt der Belange (Auszug aus § 1 Abs. 6 BauGB)

da Vieles mit Vielem zusammen hängt und gelegentlich auch durcheinander gerät. Aber auch das ist ein anderes Thema.

Multilateral, plural...

Der Hinweis auf die Praxis der Stadtentwicklung ist aber noch aus einem anderen Grunde wichtig. Denn er verweist auf weiteren Differenzierungsbedarf. Er wird sichtbar, wenn man fragt, *an was* die Öffentlichkeit beteiligt werden soll und kann.

Gemeinhin legt »Öffentlichkeitsbeteiligung« die Annahme nahe, dass da seitens (lokaler) Öffentlichkeit auf die Entscheidungsfindung eines Stadtparlaments o.ä. eingewirkt wird. Und dass diese Entscheidungen auch Folgen haben – weil die Kommune über Mittel und Möglichkeiten verfügt, sie umzusetzen. Eine solche Konstellation kann man »bilateral« nennen: Die »Öffentlichkeit« kommuniziert mit *der* Kommune.

Wenn es um städtebauliche Entwicklung, mithin auch um verbindliche Bauleitplanung geht, finden wir jedoch eine andere Konstellation vor. Nehmen wir als Beispiel den Bebauungsplan für eine Innentwicklung: Da sind viele Akteure betroffen, die über Grundstücke verfügen, andere, die Investitionen tätigen können und wieder andere, die vor Ort leben, Geschäfte betreiben etc. Sie alle sind potentiell Betroffene, haben Interessen und verfügen – zum Teil – über Rechte, Mittel und Möglichkeiten, die für die Umsetzung etwaiger Planungsziele benötigt werden. Die Kommune kann der Entwicklung zwar per Bebauungsplan einen Rahmen setzen. Der aber muss private Interessen und Belange berücksichtigen. Und: Die Umsetzung der Planungsziele hängt zum überwiegenden Teil vom Engagement Dritter (zumeist: privater Investoren) ab. Hieraus ergeben sich z.T. komplexe kommunikative Konstellationen. Öffentlichkeitsbeteiligung ist lediglich ein Teil davon.

Eine solche Konstellation kann man »multilateral« nennen: Sie ist gekennzeichnet von einer erheblichen Akteursvielfalt (die in unterschiedlichem Maße über umsetzungsrelevante Ressourcen verfügen) und einer großen Pluralität von Interessen und Gesichtspunkten (vgl. zu einer Beschreibung von 50 solcher Beispiele: Fugmann u.a. 2018a sowie die Abbildungen auf der nächsten Seite).

Bleibt die Frage, wie das zusammengeführt wird und in einen Plan einmündet, der vom Stadtparlament behandelt und beschlossen werden kann. Womit eine zweiter Aspekt angesprochen wird, der Beteiligung im Rahmen der Bauleitplanung (und vieler anderer öffentlicher Verfahren) von der klassischen bilateralen, unmittelbar auf den parlamentarischen Entscheidungsgang zielende (konsultativen) Partizipation unterscheidet: Die zuständige kommunale Verwaltung muss alle Interessen und Belange – öffentliche wie private – systematisch erfassen. Dazu trägt einerseits die Beteiligung der Öffentlichkeit und öffentlicher Behörden, Träger öffentlicher Belange etc. bei (§ 3 und 4 BauGB). Aber nicht nur das, was auf diesem Wege an sie herangetragen wird, ist zu berücksichtigen. Vielmehr legt das Gesetz (mit § 1) den Behörden auf, eine Vielzahl (weiterer) öffentlicher »Belange« im Blick zu behalten und dazu ggf. Erhebungen und Gutachten (z.B. zur Umweltverträglichkeit) durchzuführen (zu einem Ausschnitt dieser Belange: sh. Abb. auf der nächsten Seite).

Öffentlichkeitsbeteiligung ist ein Beitrag zu dieser Vielfalt und mündet mit all den anderen Gesichtspunkten in Abwägungsprozesse. Erst deren Ergebnisse gehen dann mit dem Planungsentwurf in den parlamentari-

schen Entscheidungsgang ein.¹¹ Konsultative Beteiligung dieser Art ist also indirekt und durchläuft mehrere Filterprozesse bis sie Wirkung auf Entscheidungen haben kann. Diese Sachlage hat sehr weit reichende und oft übersehene Konsequenzen für das ganze Spektrum von Beteiligungsformen, die jeweils in dieses »Verfahrensbett« einfließen müssen.¹²

Von dieser Art Öffentlichkeitsbeteiligung ist im Folgenden die Rede.

3 | Wie? Aufbau und Ablauf der Untersuchung

Die zentrale Frage der Untersuchung lautet daher: Wie wird die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung in der verbindlichen Bauleitplanung gestaltet? Beantwortet wird sie in zwei Schritten: Zunächst durch einen neuerlichen Blick in die aktuellen juristischen Kommentare – was schon zu ersten Aha-Erlebnissen führt. Darauf aufbauend werden rund 100 Verfahren – aus Gemeinden unterschiedlicher Größenklassen in allen Bundesländern – erfasst und ausgewertet. Das so erzeugte Bild dürfte weitgehend repräsentativ für die Praxis im Bundesgebiet sein.

Informationsgrundlage für die empirische Untersuchung sind die Darstellungen der Prozesse im Internet.

¹¹ Daher hieß es schon vor einigen Jahren in einer Publikation des Deutschen Städte- und Gemeindebundes (DStGB 2013, S. 12): »Öffentlichkeitsbeteiligung nach dem BauGB kann sich daher immer nur auf den Entscheidungsprozess, nicht aber auf die Entscheidung selbst beziehen«.

¹² Sehr oft wird in Beteiligungsprozessen zu Planungs- und Bauvorhaben die Vielfalt der zu berücksichtigenden Aspekte ebensowenig wie die begrenzte Reichweite kommunaler Beschlüsse und/oder der Verlauf der Abwägung greifbar vermittelt. Verschärfend hinzu kommt, dass über alle Details dieses Prozess keine vollständige Transparenz hergestellt werden kann (dazu ausführlicher Seite 2022).

Der gesetzliche Rahmen in Auszügen:

§ 3 Beteiligung der Öffentlichkeit

(1) ¹Die Öffentlichkeit ist möglichst frühzeitig über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, sich wesentlich unterscheidende Lösungen, die für die Neugestaltung oder Entwicklung eines Gebiets in Betracht kommen, und die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung öffentlich zu unterrichten; ihr ist Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben.

²Auch Kinder und Jugendliche sind Teil der Öffentlichkeit im Sinne des Satzes 1.

³Von der Unterrichtung und Erörterung kann abgesehen werden, wenn

1. ein Bebauungsplan aufgestellt oder aufgehoben wird und sich dies auf das Plangebiet und die Nachbargebiete nicht oder nur unwesentlich auswirkt oder

2. die Unterrichtung und Erörterung bereits zuvor auf anderer Grundlage erfolgt sind.

⁴An die Unterrichtung und Erörterung schließt sich das Verfahren nach Absatz 2 auch an, wenn die Erörterung zu einer Änderung der Planung führt.

(2) ¹Die Entwürfe der Bauleitpläne sind mit der Begründung und den nach Einschätzung der Gemeinde wesentlichen, bereits vorliegenden umweltbezogenen Stellungnahmen für die Dauer eines Monats, mindestens jedoch für die Dauer von 30 Tagen, oder bei Vorliegen eines wichtigen Grundes für die Dauer einer angemessenen längeren Frist öffentlich auszulegen. ²Ort und Dauer der Auslegung sowie Angaben dazu, welche Arten umweltbezogener Informationen verfügbar sind, sind mindestens eine Woche vorher ortsüblich bekannt zu machen; dabei ist darauf hinzuweisen, dass Stellungnahmen während der Auslegungsfrist abgegeben werden können und dass nicht fristgerecht abgegebene Stellungnahmen bei der Beschlussfassung über den Bauleitplan unberücksichtigt bleiben können.

³Die nach § 4 Abs. 2 Beteiligten sollen von der Auslegung benachrichtigt werden. ⁴Die fristgemäß abgegebenen Stellungnahmen sind zu prüfen; das Ergebnis ist mitzuteilen. ⁵Haben mehr als 50 Personen Stellungnahmen mit im Wesentlichen gleichem Inhalt abgegeben, kann die Mitteilung dadurch ersetzt werden, dass diesen Personen die Einsicht in das Ergebnis ermöglicht wird; die Stelle, bei der das Ergebnis der Prüfung während der Dienststunden eingesehen werden kann, ist ortsüblich bekannt zu machen. ⁶Bei der Vorlage der Bauleitpläne nach § 6 oder § 10 Abs. 2 sind die nicht berücksichtigten Stellungnahmen mit einer Stellungnahme der Gemeinde beizufügen.

(3) [...]

§ 4 Beteiligung der Behörden

(1) ¹Die Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich durch die Planung berührt werden kann, sind entsprechend § 3 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 zu unterrichten und zur Äußerung [...] aufzufordern. ²Hieran schließt sich das Verfahren nach Absatz 2 auch an, wenn die Äußerung zu einer Änderung der Planung führt.

(2) ¹Die Gemeinde holt die Stellungnahmen der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich durch die Planung berührt werden kann, zum Planentwurf und der Begründung ein. [...]

§ 4a Gemeinsame Vorschriften zur Beteiligung

(1) Die Vorschriften über die Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung dienen insbesondere der vollständigen Ermittlung und zutreffenden Bewertung der von der Planung berührten Belange und der Information der Öffentlichkeit.

(2) Die Unterrichtung nach § 3 Abs. 1 kann gleichzeitig mit der Unterrichtung nach § 4 Abs. 1, die Auslegung nach § 3 Abs. 2 kann gleichzeitig mit der Einholung der Stellungnahmen nach § 4 Abs. 2 durchgeführt werden.

(3) [...]

(4) Der Inhalt der ortsüblichen Bekanntmachung nach § 3 Absatz 2 Satz 2 und die nach § 3 Absatz 2 Satz 1 auszulegenden Unterlagen sind zusätzlich in das Internet einzustellen und über ein zentrales Internetportal des Landes zugänglich zu machen. [...]

Ergebnisse, kurz gefasst

Die wesentlichen Resultate dieser Untersuchung lassen sich in kürzester Form mit den drei Stichworten zusammenfassen: Offene Vorgaben, zurückhaltende Praxis, dynamischer Kontext.

Dazu einige knappe Erläuterungen:

4 | Offene Vorgaben

Im ersten Schritt der Untersuchung wurde die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung im Spiegel aktueller juristischer Kommentare betrachtet. Dabei wurden unter anderem zwei Aspekte deutlich, die in der bisherigen Diskussion über planungsbezogene Partizipation möglicherweise falsch eingeschätzt wurden:

1. Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung richtet sich nicht unmittelbar auf politische Entscheidungsprozesse, sondern ist Teil einer administrativen Prozedur. In diesem Kontext dient sie vielen Zwecken, vor allem der vollständigen Ermittlung und angemessenen Bewertung der relevanten Belange sowie dem Schutz der Rechte Betroffener durch frühzeitige Information. Darüber hinaus hat sie nach dem Willen des Gesetzgebers eine wichtige Anstoßfunktion (für alle Beteiligten), kann zur Kontrolle der Verwaltung beitragen und stärkt so Mitwirkungsmöglichkeiten etc.

2. Anders als oft vermutet, handelt es sich bei der im Baugesetzbuch vorgeschriebenen frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung um einen sehr **offen gestaltbaren Rahmen**: »Gesetzliche Form- und Fristvorschriften gibt es für die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung nicht, so dass die praktische Ausgestaltung der Gemeinde überlassen bleibt.«¹³ Mit dem Gesetz werden lediglich Elemente der Verfahrensstruktur (»Unterrichtung«, »Gelegenheit zur Äußerung«, »Erörterung«) vorgegeben, die jedoch auf vielfältige Weise interpretiert und dialogisch ausgestaltet werden können. Dabei sind drei Qualitätskriterien – »frühzeitig«, »vollständig« und »verständlich« – zu berücksichtigen, die von universeller Bedeutung sind und eigentlich Maßstab aller planungsbezogenen Partizipation sein sollten.

Diese Verfahrensoffenheit bezieht sich ausdrücklich auch auf den Zeitpunkt der Durchführung. Das heißt: frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung kann vor oder nach einem Aufstellungsbeschluss durchgeführt werden und so unterschiedliche planungsstrategische Funktionen erfüllen. Auch können Informations- und Erörterungsmöglichkeiten, die zeitnah in vorgeschalteten Planstufen erfolgen, eine gesonderte frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung erübrigen. Das eröffnet z.B. die Möglichkeit, in einem größeren räumlichen Umgriff (etwa mit Rahmenplänen) und im Vorfeld konkreter Vorhaben Verständigungsprozesse einzuleiten.

¹³ Curt M. Jeromin (2018) BauGB § 3 Beteiligung der Öffentlichkeit. In: Kröniger/Aschke/Jeromin (Hg.) Baugesetzbuch; 4. Auflage RdNr 4; ähnlich auch: Krautzberger a.a.O. Rd 18 u.a.

5 | Zurückhaltende Praxis

Auf die Frage, wie die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung in der Praxis gestaltet wird gab die Auswertung von 100 Verfahren Antworten (sie werden ausführlich in AP 3 und 4.1 dargestellt). Hier seien lediglich einige zentrale Befunde hervorgehoben:

1. Obwohl der Gesetzgeber mit den so genannten »vereinfachten« und »beschleunigten« Verfahren die Möglichkeit eröffnet, auf die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung zu verzichten, wird davon vielfach kein Gebrauch gemacht. Begründet wird dies damit, dass keine wirkliche Beschleunigung erreicht werde, wenn man später (in der »förmlichen Beteiligung« gem. § 3 (2) BauGB erhöhten Aufwand betreiben müsse. Zudem schaffe, so hieß es in unseren stichprobenhaften Interviews, eine frühzeitige Information aller Beteiligten (und die Reaktion darauf) mehr Planungssicherheit.

2. Obwohl der Gesetzgeber (wie in der Auswertung der Kommentarlage deutlich wurde) im Fall des § 3 (1) BauGB die formale Ausgestaltung völlig offen lässt, ist die große Mehrheit aller Verfahren an den Regelungen für § 3 (2) BauGB (also der nachfolgenden »förmlichen« Beteiligung) ausgerichtet. Bekanntmachung und Auslegung erfolgen in der Regel sowohl digital wie auch analog (Amtsblatt, Aushang, in Räumen der Verwaltung). Dabei bildet die traditionelle Auslegung der Unterlagen vielerorts immer noch das »Herzstück« der frühzeitigen Beteiligung (wie es in einem Interview hieß).

Bei der Darstellung der Planungsinhalte dominieren Darstellungsformen, die für Laien schwer verständlich sind. Zugleich entsteht zumindest der Eindruck, dass die Planungsabsichten schon sehr viel weiter konkretisiert sind, als dies zum Zeitpunkt der frühzeitigen Beteiligung notwendig oder wünschenswert wäre.

3. Es soll, so sieht es das Gesetz vor, den Interessierten Gelegenheit gegeben werden, sich zu den Planungsabsichten zu äußern – Fragen zu stellen, Bedenken vorzubringen, Anregungen zu geben. Traditionell und offensichtlich auch aktuell ist hier die Schriftform üblich: In über 90% der Fälle wird sie per Brief etc. angeboten. Auch online besteht inzwischen in über 70% der Fälle die Möglichkeit, sich schriftlich zu Wort zu melden (per Mail oder in vorbereiteten Online-Formularen). In fast 90% der Fälle kann man sich zudem mündlich äußern – »zur Niederschrift«, wie es heißt.

4. Ebenfalls gesetzlich verbrieft ist die Erörterung der Pläne. Planverantwortliche sollen die Inhalte erläutern und zur Diskussion zur Verfügung stehen. Anders als vielfach angenommen ist dies aber nicht per se in Form öffentlicher Veranstaltungen anzubieten. Dementsprechend bilden Angebote zur individuellen Erörterung – z.B. im Amt an den Plänen (83%) und/oder telefonisch bzw. schriftlich – einen deutlichen Schwerpunkt der untersuchten Verfahren. In 34% der Fälle erhielten wir Hinweise auf – in der Regel ergänzend angebotene bzw. anzubietende – öffentliche Veranstaltungen.

Ein Großteil der von uns untersuchten Verfahren (79%) wurde 2020-2023 (also unter dem Eindruck der Corona-Pandemie) gestaltet.

Das fand nicht in jedem Fall sichtbaren Niederschlag. In 43% dieser potentiellen »Corona-Fälle« wurde die Pandemie jedoch erwähnt und auf einige Veränderungen im Verfahren (z.B. Bitte, von Besuchen im Amt Abstand zu nehmen, Auslegung nur im Internet etc.) hingewiesen.

5. BauGB und Kommentarlage beinhalten drei zentrale Kriterien für die Qualität der dargebotenen Information. Sie soll »frühzeitig« erfolgen, »vollständig« und »verständlich« sein.

- Frühzeitig? In 75% der Fälle werden Bebauungspläne vorgestellt, die zumindest Laien den Eindruck vermitteln, es handele sich um weitgehend »fertige« Pläne..
- Vollständig? Hier wird nach der Gesetzeslage die Darstellung von »Zielen und Zwecken«, »voraussichtlichen Auswirkungen der Planung« und »sich wesentlich unterscheidende Lösungen« erwartet. Während zu den ersten beiden Stichworten durchweg – mehr oder minder aussagefähige – Informationen angeboten werden sind wesentliche Alternativen praktisch nirgendwo im ausgelegten Material zu finden. Aus der Sicht der Planverantwortlichen gibt es sie offensichtlich nicht. Ob und warum das so ist entzieht sich der externen Einschätzung. Zweifellos aber wird so aus Sicht der Öffentlichkeit der Eindruck verstärkt, dass es nicht wirklich Entscheidungsspielräume gibt.
- Verständlich sind die Unterlagen überwiegend nicht, wird man feststellen müssen. Wenn in 75% der Fälle die »Zeichensprache« der Bauleitplanung Verwendung findet, muss man davon ausgehen, dass Nichtfachleute dem keine für sie relevanten Informationen entnehmen können. Eine weitere, sehr verbreitete Verständigungsschwelle besteht in den Texten, die nur selten allgemein verständlich sind. Das kann noch dadurch gesteigert werden, dass eine Flut von Material bereitgestellt wird, die nicht nur in sich unverständlich ist, sondern auch in ihrer Bedeutung für den Planungsfall aus der Laienperspektive nicht begriffen werden kann. Letztlich ist für große Teile der Öffentlichkeit die Bauleitplanung selbst, ihre Funktionen und Verfahren »ein Buch mit sieben Siegeln«.

Zu den Besonderheiten der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung gehört auch, dass mit der Auslegung ein kurzes Zeitfenster geöffnet wird und danach das Planungsverfahren wieder aus den Augen der Öffentlichkeit verschwindet. Oft für lange Zeit. Auch das ist aus der Perspektive interessierter Laien schwer verständlich.

8. Versucht man diese Beschreibungen zu bündeln, so zeichnet sich folgendes Bild ab: Die großen Spielräume zur Verfahrensgestaltung, die die gesetzlichen Vorgaben bieten, werden in der Praxis überwiegend nicht genutzt. Auch der Verpflichtung zu »frühzeitiger, vollständiger und verständlicher« Information wird, insbesondere die Verständlichkeit betreffend, nicht angemessen Rechnung getragen.

Wollte man die Praxis insgesamt mit drei Worten kennzeichnen, könnten die lauten: überwiegend wenig ambitioniert.

Dominant ist nach unserer Einschätzung eine »passive« Haltung, die mit Sätzen wie »auf Verlangen wird der Plan erläutert« zum Ausdruck kommen kann. Mit ihr wird signalisiert: Wir bieten unserer gesetzlichen Pflicht entsprechend Informations- und Erörterungsmöglichkeiten an.

Wer das nutzen will möge es nutzen. Eine »einladende« Haltung, die zur Teilnahme motiviert, Interessierte sozusagen willkommen heißt und ihnen ein breites Angebot an verständlichen Informations- und Erörterungsmöglichkeiten anbietet, ist – soweit das den Internetauftritten zu entnehmen ist – weitaus seltener.

9. Alles beim Alten? 1982 wurde eine Studie veröffentlicht, die sich ebenfalls der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung widmete. Ihre Ergebnisse sind auch heute noch von erstaunlicher Aktualität: So wurde z.B. eine deutliche Dominanz von »Standardverfahren« konstatiert. Ebenso wurde eine geringe Experimentierfreudigkeit festgestellt. Beides entspricht auch unseren Befunden. Somit trifft eine weitere Feststellung von 1982 heute noch zu: »Die Informationspraxis bleibt offenbar sehr stark der alten Form passiver Informationsgewährung verhaftet. Aktive Nahebringung von Information ist selten«¹⁴.

6 | Dynamischer Kontext

Auf den ersten Blick hat sich die Handhabung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung in der Praxis in den letzten Jahrzehnten kaum verändert. Das wurde in der Auswertung von 100 Verfahrensdarstellungen deutlich. Der zweite Blick macht jedoch klar, dass es in dieser Zeit – mit Entstehung und Nutzung des Internets – eine gravierende Veränderung der Kommunikationsmöglichkeiten zwischen Verwaltungen und Stadtgesellschaft gab. Aus diesem Grunde widmeten wir diesem Aspekt eine gesonderte Auswertung. Deren zentralen Ergebnisse fassen wir im Folgenden zusammen.

Mit den heutigen Kommunikationsmöglichkeiten sind neue Voraussetzungen für die Interaktion von Verwaltungen, Politik und Zivilgesellschaft gegeben. Das findet zum einen in der – inzwischen gesetzlich vorgeschriebenen – Nutzung des Internets für öffentliche Bekanntmachungen etc. seinen Ausdruck. Wesentlicher und im Anspruch deutlich weitreichender sind jedoch die in digitalen Teilhabe-Plattformen gebündelten Angebote zur Kommunikation über Stadtentwicklung

Dazu noch einige Befunde und Überlegungen.

1. *Die Nutzung des Internets* – und damit auch die Vernetzung digitaler und analoger Elemente – ist in der Öffentlichkeitsbeteiligung zur Bauleitplanung inzwischen der Regelfall. Das liegt allgemein an der Entwicklung der Digitalisierung, ist aber auch auf die seit 2017 gültigen Gesetzesvorgabe.¹⁵ Und nicht zuletzt hatte auch die Corona-Pandemie einen beschleunigenden Einfluss

¹⁴ Adalbert Evers, Barbara Lersch, Dietmar Strauß, Harry Woelk (1982): Praxis der Gemeinden bei der Beteiligung der Bürger an der Bauleitplanung. Bd 02.026 in der Schriftenreihe »Stadtentwicklung« des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. Bonn; S.67)

¹⁵ Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenhalts in der Stadt. Diese gesetzliche Vorschrift bezieht sich explizit nur auf die Auslegung gem. § 3 (2) BauGB – wird jedoch von den Kommunen offensichtlich auf die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung übertragen. Ob es auch Gemeinden gibt, für die das nicht gilt, ist hier untersuchungsbedingt nicht festzustellen (da wir nur Verfahren erfassten, die im Internet dargestellt werden).

- *Online Bekanntmachung und Auslegung:* Den gesetzlichen Vorschriften entsprechend werden alle von uns erfassten Fälle im Internet bekannt gemacht. 8% der Gemeinden verzichten allerdings darauf, über die Bekanntmachung hinaus auch die planungsbezogenen Unterlagen online auszulegen. Deren Auffindbarkeit, Benutzerfreundlichkeit und Darstellungsumfang sind dabei höchst divers.
- *Online Stellungnahmen:* In 73% der betrachteten Verfahren wird die Möglichkeit angeboten, per Mail Stellungnahme abzugeben. In 33 % aller Verfahren wird dazu auch gleich ein Online-Formular angeboten. Bei immerhin einem Viertel aller Fälle (24%) gibt es jedoch keinen konkreten Hinweis auf Online-Äußerungsmöglichkeiten.
- *Online-Erörterung:* In 90% der Bebauungsplan-Verfahren sind keine Möglichkeiten erkennbar, die Inhalte des Verfahrens digital zu erörtern. Zu den wenigen Ausnahmen gehören digitale Öffentlichkeitsveranstaltungen als Erörterungsformat, die jedoch nur bei 6% aller Verfahren angeboten wurden.
- *Einfluss der Corona-Pandemie* 79% der untersuchten Verfahren wurden 2020-2023 (also unter dem Eindruck der Corona-Pandemie) durchgeführt. Das fand nicht in jedem Fall sichtbaren Niederschlag. In 43% dieser potentiellen »Corona-Fälle« wurde die Pandemie jedoch erwähnt und auf einige Veränderungen im Verfahren (z.B. Bitte, von Besuchen im Amt Abstand zu nehmen, Auslegung nur im Internet etc.) hingewiesen. In lediglich 8 Verfahren entfiel die Durchführung einer öffentlichen Veranstaltung mit Verweis auf die Pandemie, in 6 weiteren wurden sie online durchgeführt (s.o.). In einigen wenigen Fällen gab die Situation Anlass für weitere (Online-)Elemente – etwa das Angebot von Online-Chats oder Erklärvideos.

2. *Thematischer und prozessualer Kontext:* Eine zentrale Folgerung aus der Querschnittsauswertung von 100 frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung lautete: Man muss über einzelne Verfahren hinaus auch deren Kontext betrachten, um den Stand der Praxis angemessen einschätzen zu können. Dabei weitet sich der Blick vom einzelnen Prozess (Bebauungsplanung) zur Gesamtheit der internetbasierten Informations- und Kommunikationsangebote einer Kommune zu Themen und Aufgaben der räumlichen Entwicklung. Die hierzu durchgeführten Stichproben auf den Websites von 16 Kommunen führten u.a. zu folgenden Ergebnissen

- **Die lokale Öffentlichkeit erlebt verbindliche Bauleitplanung oft ohne ihre Vorgeschichte, begrenzt auf einen engen räumlichen Ausschnitt und mit nur noch begrenzten inhaltlichen Optionen.** Bezüge zu Vorstufen (etwa Rahmenplanungen), inhaltliche Einbettungen in Stadtentwicklungsprozesse oder vorgängige Erörterungen mit offeneren Fragestellungen zur Quartiersentwicklung etc. sind jedoch zumeist nicht zu finden. Prozess-/Meilensteindarstellungen oder Bezüge zu politischen Beschlüssen, mit denen die Bauleitplanung in eine prozessuale Kontinuität eingebunden wird sind insofern selten. Das ist dort anders, wo es sich um große Entwicklungsvorhaben handelt (etwa Konversionen). Hier kann man häufig Hinweise auf Vorgeschichten der Bebauungsplanung ebenso wie ihre inhaltlichen und räumlichen Kontexte vorfinden.

- Eine zweite Frage lautete: Welche Teilhabeangebote zu Aufgaben und Vorhaben der Stadtentwicklung werden insgesamt gemacht? In welchem kommunikativen Kontext stehen also die gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren? Lassen sich auch über enge Informationsfenster (z.B. Benachrichtigung/Auslegung) hinaus Informationen zum Fortgang der Vorhaben und Verfahren finden? Auch hier ist vielfach Fehlanzeige zu melden. Ausnahmen bilden die explizit einem breiten Spektrum von Teilhabemöglichkeiten gewidmeten Websites, die bei einigen der erfassten Kommunen zu finden waren:

3. *Digitale Partizipationsplattformen* Einige der in den Stichproben erfassten Kommunen bündeln auf ihren Websites oder in eigenständigen Portalen ein breites Spektrum von Möglichkeiten zur Teilhabe an der Entwicklung des lokalen Gemeinwesens – von allgemeinen Informationen zur lokalen Partizipation über Vorhabenlisten und -karten, Ideen- und Mängelsammler etc. bis hin zu zahlreichen Partizipationsangeboten (Bürgerhaushalte, planungsbezogene Beteiligung, Abstimmungen etc.), Informationen zu und Förderung von bürgerschaftlichem Engagement und so fort... Irritierend ist, dass auf einigen dieser Plattformen gesetzlich veranlasste Beteiligungsangebote nicht erwähnt werden. Hier zeichnet sich womöglich eine folgenschwere Abtrennung fachlicher von kommunikativen Aufgaben ab.

Diese digitalen Teilhabe-Plattformen (dTP) sind einerseits Produkte der Bemühungen um lokale Beteiligungskultur und andererseits Ausdruck der Digitalisierung kommunaler Angebote. Daher handelt es sich hier nicht »nur« um den Aufbau von Websites und die Bündelung zahlreicher Teilhabeangebote, sondern auch um die Wahrnehmung oft komplexer Querschnitts- bzw. Stabsfunktionen und die Einbettung in politische Entscheidungsprozesse, die Arbeit von Beiräten und zivilgesellschaftliche Prozesse, die Gestaltung von On-/Offline-Schnittstellen zur Stadtgesellschaft etc.

Solche Websites, die ein breites Spektrum von Teilhabeangeboten an der Entwicklung des lokalen Gemeinwesens bündeln, sind eine neue Entwicklung mit großer Dynamik, deren wissenschaftliche Beobachtung dringend geboten erscheint. Denn hier werden völlig neue Rahmenbedingungen dialogischer Planung und Politik geschaffen, die **letztlich** auch für die Weiterentwicklung der gesetzlich veranlassten frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung von Bedeutung sein **müssen**.

7 | Neue Blicke?

Die Beschreibung von (früheren und heutigen) Befunden ist eine Sache. Deren Bewertung und Einordnung eine andere. Dazu abschließend einige Thesen. Sie nehmen Bezug auf die schon im Untertitel dieses Forschungsberichts genannten drei zentralen Ergebnisstichworte: offene Vorgaben, zurückhaltende Praxis, dynamischer Kontext.

Zunächst wird eher retrospektiv gefragt, warum es – trotz offener Vorgaben – zu einer Praxis kam, die diese Spielräume nicht nutzte und überwiegend vier Jahrzehnte lang in einer zurückhaltenden Haltung

verharrte (7.1.). Mit Blick auf die heutige Situation und den erheblichen – und weiterhin dynamischen – Wandel kommunikativer Möglichkeiten ergeben sich aber auch Fragen, die für die Zukunft (nicht nur) der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung von Bedeutung sein könnten (7.2).

7.1 Warum? Alte Ursachen und neue Fragen...

1. *Korrektur eines Vorurteils:* »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 Beteiligungs-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 – wir haben es oft erwähnt – 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 alsbald auf ein seit Jahrzehnten bekanntes Problem:

2. *Die Frage nach der Breite:* Adalbert Evers u.a. haben den Ton dazu vorgegeben: »Die in den Gemeinden vorherrschende Praxis [...] zeichnet sich [...] nicht gerade durch Lebhaftigkeit und Experimentierfreude aus«. Exakt so könnte man auch einen zentralen Befund unserer heutigen Untersuchung zusammenfassen. Die Übereinstimmung geht sogar noch weiter: Es gibt Ausnahmen. Es gibt Verfahren, die tatsächlich verständlich sind, Interessierte willkommen heißen, mit Kommunikationsformen experimentieren und so fort. Der Anteil dieser in mehrfacher Hinsicht engagierten Prozessgestaltungen dürfte aber nicht über 10% liegen. Das entspricht in etwa den Zahlen bei Evers u.a. Aber es kommt hier nicht auf einzelne Prozente an, sondern auf eine schlichte Feststellung: Es gibt wenige Ausnahme- und viele Regelfälle. Und an diesem Verhältnis hat sich über 40 Jahre 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 Beteiligungspraxis 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 erneut 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:

3. *Mutmaßungen über 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 Organisations- und Arbeitsweisen, die sich aus Sicht der Mitarbeitenden bewährt haben. 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«. Was könnte das für unseren Zusammenhang bedeuten? Dazu einige Argumente aus der Binnensicht, die das Festhalten an, wie wir feststellten, dominanten Typus der auf Minima beschränkten Verfahrensgestaltung erklären könnten:

- Jeder »Change-Prozess« bedeutet zunächst Mehrbelastung. Daher ist es ein gleichsam »natürlicher« Prozess, das zunächst vermeiden zu wollen;
- Bei nahezu allen Anforderungen an Verwaltungen folgt der Verweis auf das Missverhältnis von (wachsenden) Aufgabenzuweisungen und (schlechter werdender) Personal- (oder allgemeiner:) Ressourcenausstattung auf der anderen Seite;
- Ebenfalls häufig zu hören ist: Die bisherige Verfahrensgestaltung habe sich bewährt. Man praktiziere es seit langem und sehe keine Veranlassung, es zu ändern.

Neben solchen typischen Reaktionen finden sich aber auch spezifisch auf die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung zielende. Zum Beispiel:

- Bürgerbeteiligung und Stärkung der Demokratie sei eine Aufgabe der Politik und nicht der Verwaltung. Sie müsse möglichst effektiv und effizient die ihr anvertrauten Verfahren betreuen und dazu reiche es, sich an den Mindestanforderungen zu orientieren
- Konstruktiver gewendet: Öffentliche Erörterungen seien am besten im Kontext der Beratungen von dazu befugten politischen Gremien aufgehoben. Was z.B. in öffentlichen Sitzungen von Bezirksräten u.ä. seinen Ausdruck findet...

Aber selbst dort, wo man auch administratives Handeln als wichtigen Beitrag zur Partizipationskultur ansieht, kann es Gründe geben, die

frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung »schlank« zu halten. Insbesondere:

- Man müsse differenzieren und fallspezifisch entscheiden. Dort wo über das Kernangebot (Unterrichtung, Gelegenheit zu Äußerung und Erörterung) hinaus intensivere öffentliche Erörterungen notwendig seien, müsse das aber von den dazu berufenen Stellen (etwa Mitmach-Büros etc.) in der Verwaltung betreut werden.
- Auf der Ebene der verbindlichen Bauleitplanung sind »die Messen schon gelesen«, meint: ...ist (aus Sicht der Öffentlichkeit) Wesentliches bereits entschieden (s.u.). Sinnvolle öffentliche Erörterung über Fragen der Stadtentwicklung müssten also auf vorgeordneten Planungsebenen (z.B. Stadtteilentwicklung, Rahmenpläne) geführt werden.

Das mündet in die Frage nach Maßstäben und Kontext:

4. *Die Frage von Maß und Kontext:* Die »hochgesteckten Erwartungen, die man in der öffentlichen Diskussion an die Bürgerbeteiligung geknüpft hatte« wären nicht erfüllt worden, hieß es in der 1982er Untersuchung. Damit drängt sich die Frage auf: Liegt das an der (»defizitären«) Praxis oder an den 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 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 gesetzlichen Verfahrensregelung entsprechend findet »Deliberation« (im Wortsinn: also Abwägung) 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 – und das alles untereinander abzuwägen. Die Folge: Es verbleiben in aller Regel auf dieser Stufe und zu diesen Zeitpunkt städtebaulicher Planung wenig Spielräume.

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

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

Dass sie darüber hinaus auch geeignet sein können, die Planungsfachleute frühzeitig auf Probleme hinzuweisen und den gesamten Prozess konfliktfreier zu halten, machen u.a. jene Verfahren im Rahmen unserer Untersuchung deutlich, in denen frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung betrieben wird, obwohl es – etwa in beschleunigten Verfahren – keine Verpflichtung gibt.

Anders betrachtet: Wer von einem, am Habermas'schen Deliberationsbegriff geschulten Beteiligungsverständnis ausgeht, stößt in Gesetz und Praxis der verbindlichen Bauleitplanung auf gänzlich andere Voraussetzungen. »Öffentlichkeitsbeteiligung« wird hier zu einer Verwirrung stiftenden Homonym: Eine Bezeichnung steht für wesentlich Verschiedenes. Erst Kontextualisierung schafft hier Klarheit – sowohl Herkunft und Rahmenbedingungen der Konzepte betreffend wie ihre Funktion in konkreten Anwendungsfeldern und die daraus resultierenden Möglichkeiten der Verfahrensgestaltung.

Aber, um Missverständnisse zu vermeiden, beide Verständnisse und Formen von »Öffentlichkeitsbeteiligung« können von Bedeutung sein – und haben daher nebeneinander ihre Berechtigung. Nicht im Sinne von »höhere« Entwicklungsstufe vs. »niederer« Alltagspraxis, sondern »anders« – hinsichtlich Aufgabe, Kontext, Verfahren. Und damit sind sie auch an jeweils verschiedenen Maßstäben zu messen.

7.2 Wie weiter? Offene Perspektiven und vorläufige Folgerungen

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 (also die Ebene, auf der aus Planung Rechtsetzung wird) 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 vielerorts auf dem Stand von vor

(fast) einem halben Jahrhundert, während die Entwicklung allgemeiner partizipativer Verfahren eine erhebliche Dynamik entfaltete.

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

Das heißt 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.¹⁶ Dabei könnten schon kleine Änderungen in der Breite mehr positive Wirkungen entfalten als partizipative Spitzenleistungen in »best practices«-Fällen.

Wenn von Dynamik die Rede ist, insbesondere von der im Kontext der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungsverfahren, dann muss auch das Stichwort »Digitalisierung« fallen. Denn hier entstehen auf breiter Basis neue Möglichkeiten und Gewohnheiten der Kommunikation. Sie werden auch für die planungsbezogene Öffentlichkeitsbeteiligung weit über das bislang gesetzlich vorgegebene Maß – Publikation der Planungsabsichten auch auf Internetseiten – von Bedeutung sein. Einen Vorschein vermitteln schon jetzt die digitalen Teilhabe-Plattformen einiger Kommunen: Sie machen deutlich, wie vielfältig die Dimensionen die Kommunikation über die Entwicklung des lokalen Gemeinwesens sein können – und welche Rolle die heutigen und absehbaren technologischen Entwicklungen dabei spielen.

Dabei geht es aber ausdrücklich nicht nur um technische Entwicklung, um neue Formate und Methoden, die sich der schnell wachsenden Möglichkeiten bedienen. Sondern um deren kulturelle Einbettung. Das eben soll ja mit dem Stichwort der »Digitalität« (in Abgrenzung zu und Entwicklung aus »Digitalisierung«) signalisiert werden. Ob und wie dies gelingt ist aber durchaus noch offen. Möglicherweise können die digitalen Teilhabe-Plattformen hierzu ein interessantes Erprobungsfeld bieten.

Womit erneut die Frage nach praktischen Konsequenzen aufgeworfen ist. Das muss so sein. Denn, um mit einer etwas deftigen Formulierung zu enden: »Vom Wiegen wird die Sau nicht fett.«

Meint: Empirische Studien wie die vorliegende verändern nicht schon aus sich heraus die beschriebenen Wirklichkeiten. Dazu sind nachfolgende Diskussionen über richtige Ziele und die Wege dorthin unerlässlich. Das heißt: Über die Konsequenzen auch solcher »neuen Blicke«

¹⁶ Wie eigentlich in allen Beteiligungsprozessen. Wobei es durchaus auch Entwicklungen gibt, bei denen aufwändige Gestaltungen zum Selbstzweck werden; vgl. Klaus Selle: Bürgerbeteiligung als »Participation«? Ein Plädoyer für mehr Alltag in der Kommunikation über Stadtentwicklung | Civic Involvement as »Participation«? A Case for a More Relaxed Communication about Urban Development In: IBA_Hamburg (Hg.): Metropole: Zivilgesellschaft | Metropolis: Civil Society. Berlin [jovis] S. 72 - 79

und die ihnen zugrunde liegenden empirischen Befunden ist noch zu streiten.

Dazu könnten, so ist zu hoffen, unsere Untersuchungen Anlass und Anstoß sein.