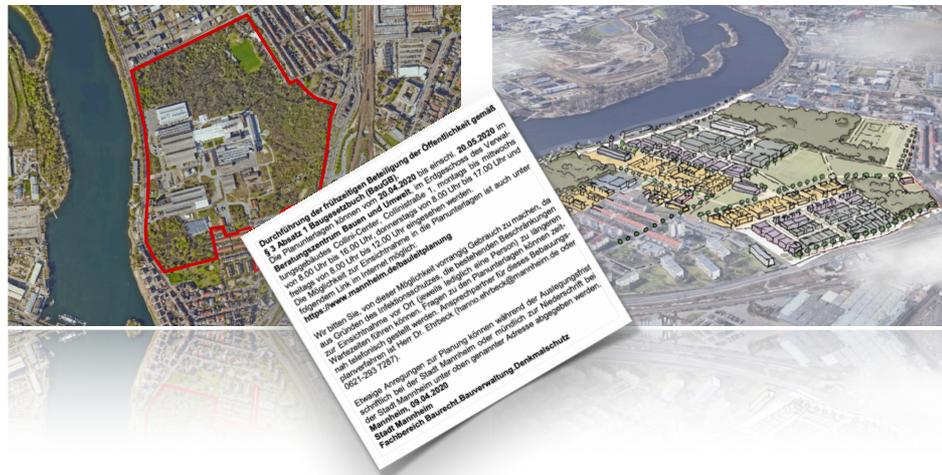


# Alltag der Stadtentwicklung: Neue Blicke auf die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bauleitplanung

## Arbeitspapier 2: § 3 (1) BauGB im Spiegel aktueller juristischer Kommentare



### Inhalte

NetzwerkStadt. Arbeitspapier 2 | work in progress

Vorab: Das Projekt | Zu diesem Bericht

In Kürze: Die Kommentarlage – Versuch einer Zusammenfassung | Der gesetzliche Rahmen in Auszügen

### 1. Warum? Was? Kurzes Resümee der Ausgangspunkte

Zentraler Ausgangspunkt... | Überfordert, missverstanden und unterschätzt | Stand der Planungspraxis | Weite des Begriffs und Eingrenzung des Gegenstandes | »Formell« vs. »Informell« – eine Verwirrung | Multilateral, plural... | Begrenzte Spielräume der verbindlichen Bauleitplanung

### 2. Wozu? Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bauleitplanung

Vielfalt der Zwecke | Schutz im Verfahren | Informationen für die Abwägung | Rechtsstaatsgebot und weitere Überlegungen

### 3. Wie? Anforderungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung in Verfahren der Bauleitplanung

Die Öffentlichkeit ist... | möglichst frühzeitig... | über allgemeine Ziele und Zwecke | sich wesentlich unterscheidende Lösungen | ... Auswirkungen der Planung | ...öffentlich ...| zu unterrichten | Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung

### 4. Und? Fragen und Folgerungen

Fragen für die Empirie | Veränderte Sicht?

### Quellen

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: Januar 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 (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 einerseits die Breite der dargestellten Verfahren in den Blick genommen. Zugleich wird aber auch deren Kontext, wie er sich insbesondere in den so genannten »Digitalen Beteiligungsplattformen« darstellt, im Rahmen einiger stichprobenhafter Vertiefungen näher betrachtet.

## Zu diesem Bericht

»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 (Schrödter und Wahlhäuser 2019; Rd. Nr. 1)

»Die vorgezogene (>frühzeitige<) Öffentlichkeitsbeteiligung ist tragendes Element des Planungsprozesses« (Krautzberger 2021 Rd Nr. 28).

Die in den beiden Eingangs-Zitaten zum Ausdruck kommende Bedeutung alltäglicher Planungsaufgaben findet in den Forschungen zur Stadtentwicklung bislang keine Entsprechung.

Zentrale Aufgabe des Projektes »Alltag der Stadtentwicklung« ist es daher, dieses Kenntnisdefizit zu mindern. Im Mittelpunkt steht daher eine empirisch breit angelegte Untersuchung zur heutigen Praxis der (frühzeitigen) Öffentlichkeitsbeteiligung. Allerdings zeichnete sich schon in den Vorstudien ab, dass die Gestaltung eines gesetzlich vorgegebenen Planungsschrittes in der Alltagspraxis nur angemessen beschrieben und verstanden werden kann, wenn auch die rechtlichen Vorgaben berücksichtigt werden. Die Annahme, dass dazu doch alles bekannt sei, geriet schon bei ersten Sondierungen ins Wanken. Zu unterschiedlich war die praktische Handhabung als dass sie mit dem traditionellen Vorverständnis einer durch strikte Verfahrensregeln geprägten Praxis vereinbar waren. Die noch aus den 1970er Jahren stammenden (Vor-) Urteile über Rolle und Bedeutung der gesetzlichen Vorschriften zur Öffentlichkeitsbeteiligung bedurften also der Revision – zumal sich seither auch in der Rechtsentwicklung viel getan hat.

So wurde ein zusätzlicher Arbeitsschritt ins Forschungsdesign eingefügt, über dessen – zum Teil überraschenden – Ergebnisse im Folgenden berichtet wird:

Damit dieses Arbeitspapier selbständig lesbar bleibt, werden eingangs (Kap. 1) einige wesentliche Ausgangspunkte des Projekts resümiert (die in AP 1 ausführlicher beschrieben werden). Daran (Kap. 2) schließt sich eine Betrachtung der Funktionen an, die der Gesetzgeber der Öffentlichkeitsbeteiligung zuweist.

Auf dieser Basis werden dann die einzelnen Regelungsinhalte von § 3 (1) BauGB detailliert betrachtet (Kap. 3). Aus diesem Blick auf Gesetzestext und Kommentarlage resultieren abschließend Hinweise und Fragen für die eigene Empirie sowie erste verallgemeinernde Folgerungen (Kap. 4).

Das alles ist für Nicht-Juristen keine leichte Kost. Daher möchten wir uns in diesem Zusammenhang ausdrücklich bei all denjenigen bedanken, die uns während der Recherchen – insbesondere mit juristischem Rat – unterstützten.

## **In Kürze:**

### **Die Kommentarlage – Versuch einer Zusammenfassung**

*Im Kern des folgenden Berichts (Kap. 2 und 3) steht eine Auswertung aktueller juristischer Kommentare zu § 3 (1) und damit im Zusammenhang stehenden Regelungen des Baugesetzbuches (BauGB). Dazu hier erste Stichworte:*

### **Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bauleitplanung...**

... dient vielen Zwecken,

vor allem

- der **vollständige Ermittlung und angemessenen Bewertung der relevanten Belange** (§ 4a BauGB; zu diesem und allen anderen Hinweise auf den Text der §§ 3, 4 etc. siehe auch die Auszüge auf S. 7),
- dem **Schutz der Rechte Betroffener** durch frühzeitige Information (hat also eine doppelte Informationsfunktion)

Darüber hinaus hat insbesondere die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung nach dem Willen des Gesetzgebers eine wichtige **Anstoßfunktion** (für alle Beteiligten), kann zur **Kontrolle der Verwaltung** beitragen und stärkt so **Mitwirkungsmöglichkeiten** etc.

... zielt auf ein **Verwaltungsverfahren** und geht erst als Teil der **Abwägungsmasse in parlamentarische Verfahrensgänge ein**

Gemeinsam mit der Behördenbeteiligung, mit dem breiten Spektrum aller sonstigen zu berücksichtigenden öffentlichen und privaten Belange gehen die Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung in die Abwägung ein (§ 1 BauGB). Nach diesem zentrale Schritt des Planungsverfahrens entsteht die Fassung des Bebauungsplanes, die mit Begründungen etc. den kommunale Parlamenten vorgelegt wird. ...

... lässt viele **Formen der Ausgestaltung zu**

Mit dem Gesetz werden Elemente der Verfahrensstruktur (»Unterrichtung«, »Gelegenheit zur Äußerung«, »Erörterung«) und die an sie zu stellenden Anforderungen definiert. Diese Struktur **kann auf vielfältige Weise dialogisch ausgestaltet werden**.

Für die »förmliche« Beteiligung (§ 3 (2) BauGB) gelten zudem einige Frist- und Formvorgaben (etwa für die Auslegung, für den Umgang mit Einlassungen aus der Öffentlichkeit etc.). Demgegenüber ist die Ausgestaltung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung auch in dieser Hinsicht ins Benehmen der Kommune gestellt (s.u.).

»**Ortsüblich online**«:

Zu den zwingenden Vorschriften – für § 3 (2) BauGB (!) – gehört, dass man der Informationspflicht (»Unterrichtung«/»Auslegung«) **auch online nachkommen** muss (§ 4a (4) BauGB). Zusätzlich (!) müssen diese Informationen auch über ein »zentrales Internetportal des Landes zu-

gänglich gemacht« werden, wie es im Gesetz heißt. § 214 BauGB legt allerdings nahe, dass die Nicht-Nutzung eines Landesportals keine Rechtsfolgen hat.

Hinsichtlich weitergehender Möglichkeiten (Online-Stellungnahmen, Erörterungen etc.) besteht **Gestaltungsfreiheit**. Für die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung gilt das ohnehin.

### Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung...

... *ist unabhängig vom Aufstellungsbeschluss*, kann also davor oder danach stattfinden

... *kann frei gestaltet werden*: »Gesetzliche Form- und Fristvorschriften gibt es für die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung nicht, so dass **die praktische Ausgestaltung der Gemeinde überlassen bleibt**.« (Jeromin 2018 RdNr 4; ähnlich auch: Krautzberger 21 Rd 18 u.a.)

#### Qualitätskriterien:

Neben den zentralen Elementen des Verfahrens (»Unterrichtung« usf.; s.o.) und allgemeinen Regeln (z.B. für »öffentliche Unterrichtung«) werden in Gesetz und Kommentarlage auch z.T. weitreichende, vor allem auf die Inhalte zielende Qualitätsanforderungen benannt. Für § 3 (1) BauGB etwa:

- **Frühzeitigkeit**: Die Planungen sollen zu einem Zeitpunkt vorgestellt werden, an dem z.B. potentielle **Auswirkungen sichtbar** werden – die **Planungsinhalte** aber **noch nicht »verfestigt«** sind.
- **Vollständigkeit**: Gemeint sind damit u.a. allgemeine Ziele und Zwecke der Planung, sich wesentlich unterscheidende Lösungen (»Planungsalternativen«), Informationen zu voraussichtlichen Auswirkungen etc.
- **Verständlichkeit**: In einigen Kommentaren spielt dieser Aspekt eine besondere Rolle. Es müsse davon ausgegangen werden, dass Laien nicht wissen können, was ein Bebauungsplan ist und sie ihn auch nicht zu »lesen« vermögen. Insofern sei der **Zweck der »Unterrichtung« nicht erfüllt, wenn Verständlichkeit nicht gewährleistet werden könne**.

#### Einschränkungen

- Bei vereinfachten (§ 13 BauGB) und beschleunigten Verfahren (§ 13a BauGB zu Innenbereich, § 13b BauGB zum Außenbereich) kann die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung entfallen.
- Für vorhabenbezogene B-Pläne ist jeweils festzulegen, ob sie im Regelverfahren, vereinfacht oder beschleunigt durchgeführt werden (sie sind insofern keine eigenständige Verfahrensart)
- Es besteht keine gesetzliche Verpflichtung einen Bericht zu den Ergebnissen der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung zu erstellen und der Öffentlichkeit vorzulegen. Wohl aber müssen die Ergebnisse ausgewertet, abgewogen und intern berücksichtigt werden.
- Eine fehlerhafte/unzureichende Durchführung von § 3 (1) BauGB bleibt gemäß § 214 BauGB rechtlich (für den Bestand des späteren Planes) folgenlos. Für den 2.Schritt (»förmliche« Beteiligung) gilt das nicht.

## Der gesetzliche Rahmen in Auszügen:

### § 3 Beteiligung der Öffentlichkeit

(1) Die **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.

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

3 Von 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.

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

(2) Die **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**. 2 Ort 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.

3 Die nach § 4 Abs. 2 Beteiligten sollen von der Auslegung benachrichtigt werden. 4 Die fristgemäß abgegebenen **Stellungnahmen sind zu prüfen; das Ergebnis ist mitzuteilen**. 5 Haben 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. 6 Bei der Vorlage der Bauleitpläne nach § 6 oder § 10 Abs. 2 sind die nicht berücksichtigten Stellungnahmen mit einer Stellungnahme der Gemeinde beizufügen.

### § 4 Beteiligung der Behörden

(1) Die **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. 2 Hieran schließt sich das Verfahren nach Absatz 2 auch an, wenn die Äußerung zu einer Änderung der Planung führt.

(2) Die 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**. [...]



## § 3 (1) BauGB im Spiegel aktueller juristischer Kommentare

### 1. Warum? Was? Kurzes Resümee der Ausgangspunkte

Anlässe und Gründe für die (Wieder-)Befassung mit frühzeitiger Öffentlichkeitsbeteiligung stellen wir in Arbeitspapier 1 ausführlicher dar. An dieser Stelle werden sie lediglich in Kurzform resümiert, um diesen Bericht, in dessen Mittelpunkt die Auseinandersetzung mit dem Rechtsrahmen steht, auch eigenständig lesen und in den Projektkontext einordnen zu können:

#### Zentraler Ausgangspunkt...

... ist die Feststellung, dass in der Planungsforschung seit fast einem halben Jahrhundert weite Teile der im Rahmen gesetzlicher Verfahren gestalteten kommunikativen Prozesse kein Thema mehr waren. Das ist umso erstaunlicher als gerade diese gesetzlichen Beteiligungsgebote einmal als Einlösung eines politischen Demokratieversprechens gefeiert wurden.

Bis heute bestimmen sie zudem die alltägliche Praxis der Öffentlichkeitsbeteiligung in Prozessen der Bauleitplanung und prägen auf diese Weise die Kommunikation zwischen Stadtgesellschaft und Kommune vermutlich nachhaltiger als partizipative Einzelereignisse.

Gründe genug, Versäumtes nachzuholen und die Kenntnisse zu einem – wie Michael Krautzberger schreibt (sh. Eingangsmotto) – »tragenden Element des Planungsprozesses« zu verbessern.

#### Überfordert, missverstanden und unterschätzt

Fragt man nach Ursachen für die geringe Aufmerksamkeit, die die gesetzlich vorgeschriebene Öffentlichkeitsbeteiligung in der wissenschaftlichen Diskussion genießt, so fallen viele Ursachen ins Auge. Missverständnisse und Fehlinterpretationen spielen dabei eine zentrale Rolle:

- Mit der Einführung der Beteiligungsregeln in das damalige Bundesbaugesetz waren (in den 1970er Jahren) sehr weitreichende Demokratisierungshoffnungen verbunden<sup>1</sup>, die angesichts der begrenzten Reichweite der Vorschrift (und ihrer Stellung im Verfahren) enttäuscht werden mussten.
- Mit dieser Überforderung war zugleich ein erstes Missverständnis verbunden. Denn Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungsverfahren trägt bestenfalls indirekt zu »Demokratisierung« bei. Ihre primären Funktionen sind jedoch andere (sh. Kap. 2).
- Ein Anlass der Enttäuschung bestand auch darin, dass in der verbindlichen Bauleitplanung nur noch wenige Entscheidungsspielräume zu bestehen scheinen. Nun ist die Bebauungsplanung allerdings die unterste Konkretisierungsstufe der städtebaulichen Planung. Insofern sind hier zahlreiche vorgängige Entscheidungen und Festsetzungen zu berücksichtigen. Es liegt also auf der Hand, dass hier in der Regel keine

<sup>1</sup> Vgl. Evers 1982, S. 152f

Grundsatzfragen der Stadtentwicklung zur Diskussion stehen – sehr wohl aber konkrete Einzelfragen, die sowohl für Vorhabenträger wie die Bewohnerschaft im räumlichen Umfeld von erheblicher Bedeutung sein können.

- Ein drittes Missverständnis, bestand darin, dass man die Regelungen hinsichtlich ihrer Ausgestaltung als beengend beurteilte – und übersah, dass der Gesetzgeber insbesondere bei der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung ausdrücklich vollständige Gestaltungsfreiheit ließ. Bis heute dauert dieses Missverständnis im (falschen) Verständnis des Begriffs »formelle Verfahren« an.<sup>2</sup>
- Unterschätzt wurde bei alledem die tatsächliche Funktion der Regelung, die mit ihrer doppelten Informationsfunktion und dem Rechtsschutz im Verfahren zu einem – insbesondere aus zivilgesellschaftlicher Perspektive – »tragenden Element« des Planungsprozesses wurde.

Es gibt also zahlreiche Anlässe zur Re-Vision eines alten und in vielerlei Hinsicht verzerrten Bildes.

Hinzu kommt, dass in der heutigen Praxis vielerorts Mitwirkungsmöglichkeiten etwa auf Rahmenplanebene angeboten werden, bei denen sich die Frage stellt, wie sich »diese Mitwirkung zu der gesetzlich geforderten Beteiligung an der Aufstellung von Bebauungsplänen verhält«.<sup>3</sup>

### Stand der Planungspraxis

Ein weiterer zentraler Ausgangspunkt und Anlass für unsere Befassung mit der alltäglichen Praxis der Öffentlichkeitsbeteiligung ist die Feststellung, dass eben darüber in der planungsbezogenen Partizipationsforschung keinerlei aktuelle Informationen vorliegen.

In den empirischen Forschungen der letzten Jahrzehnte dominieren »episodische Falldarstellungen«<sup>4</sup>: 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, blieb so unsichtbar.

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

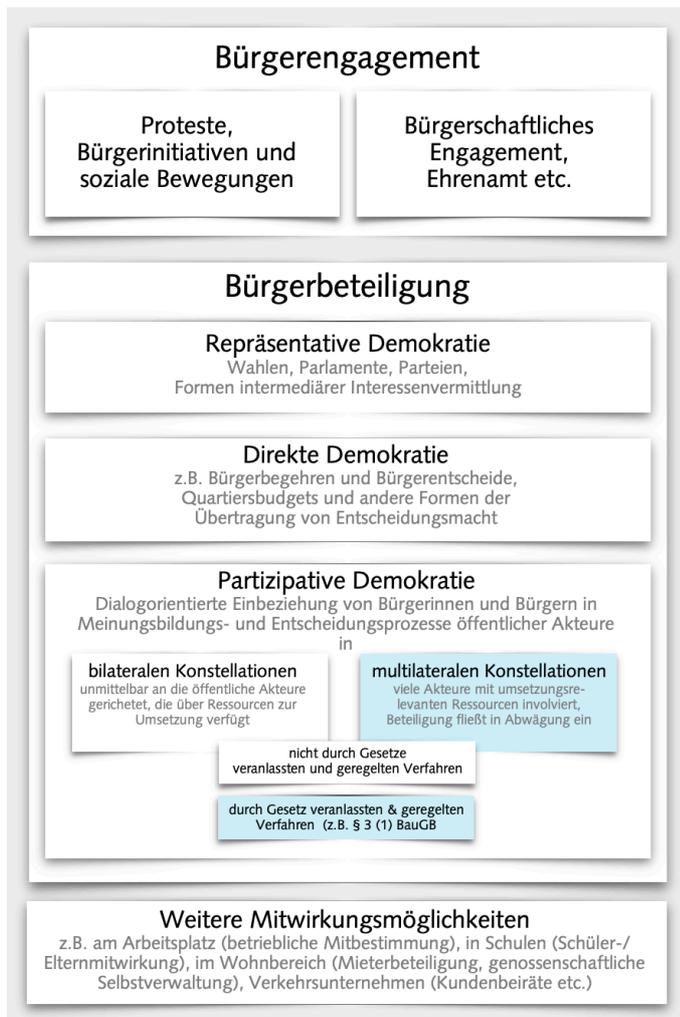
Neben den retrospektiven, auf die Minderung von Forschungsdefiziten gerichteten Überlegungen gibt es aber auch aktuelle, unmittelbar praxisbezogene. Zu denen gehören nicht nur die Voten der hier zitierten juristischen Kommentatoren aus jüngerer Zeit, sondern vor allem die

---

<sup>2</sup> Gegen die (weil sie angeblich keine »richtige« Beteiligung erlauben) »informelle« Verfahren zu setzen seien.

<sup>3</sup> Kienast und Altröck 2018, S. 29; Diese Frage hat durchaus Sprengkraft. Denn viele dieser »informellen« Beteiligungsverfahren reduzieren die Erörterungen auf die bilaterale Beziehung zwischen Öffentlichkeit und Kommune. Damit erzeugen sie nicht nur ein falsches Bild von den Einflussmöglichkeiten der Öffentlichkeit sondern bleiben zudem weit hinter der für eine Abwägung erforderlichen Pluralität von Akteuren, Belangen und Interessen zurück.

<sup>4</sup> Bertelsmann 2021a



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

aus dem Umfeld der Baukultur-Bewegung stammenden Plädoyers für die »Phase o«, also die dialogisch-diskursive Gestaltung der Frühphase von Planungsprozessen.<sup>5</sup>

### Weite des Begriffs und Eingrenzung des Gegenstandes

Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungsverfahren ist ein kleiner Ausschnitt aus der Vielzahl von Möglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger auf die Geschicke der Gesellschaft allgemein oder die Entwicklungen in ihrer Gemeinde speziell Einfluss zu nehmen. Das sei hier kurz umrissen, um den Gegenstand, der im Folgenden näher betrachtet wird, präziser einzugrenzen und zu verorten:

»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<sup>6</sup> 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 nebenstehende Abbildung)

Auf letztere richtet sich unsere besondere Aufmerksamkeit. Denn hier geht es um die Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern in Verfahren, die von der öffentlichen Hand angeboten werden. In diesen Kontext ist die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Bauleitplanung einzuordnen.

<sup>5</sup> 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« ...

<sup>6</sup> nach Jan Ziekow 2011 S. 34

### »Formell« vs. »Informell« – eine Verwirrung

Der Blick in die Praxis zeigt: Es gibt außerhalb der gesetzlich veranlassenen Partizipationsangebote zahlreiche weitere, die Kommunen in den verschiedensten Aufgabenfeldern einsetzen. 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.

Für diese Unterscheidung hat sich begrifflich seit langem das Gegensatzpaar »formell« / »informell« eingebürgert. Die damit zumeist verbundenen Annahmen erweisen sich aber als irreführend: Zentral ist hier vor allem das verbreitete Vorurteil, die »formellen« Partizipationsvorschriften seien nicht »dialogisch« und mithin keine »richtige« Beteiligung. 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 BauGB allgemein, ganz besonders aber für die Handhabung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung, die den Kommunen explizit alle Gestaltungsmöglichkeiten eröffnet.<sup>7</sup>

Das Adjektivpaar »formell/informell« verfügt zudem über zusätzliches Verwirrungspotenzial – 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) BauGB) bezeichnet (im begrifflichen Umkehrschluss wäre dann § 3 (1) BauGB »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) BauGB vorgeschriebene Erörterung entbehrlich machen können.

### Multilateral, plural...

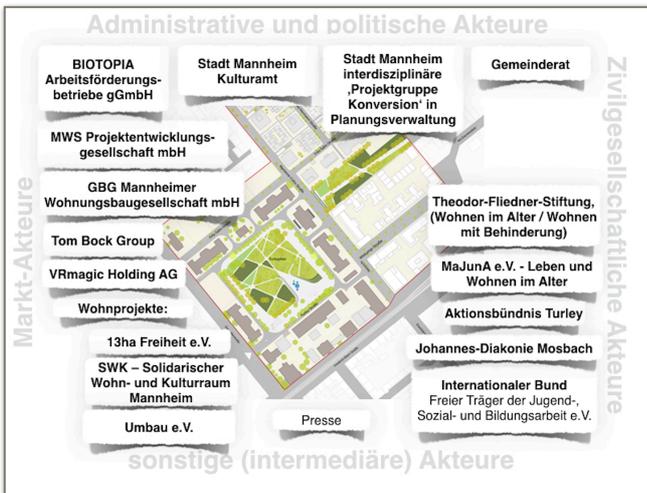
Gemeinhin legt »Öffentlichkeitsbeteiligung« die Annahme nahe, dass da seitens (lokaler) Öffentlichkeit auf die Entscheidungsfindung eines Stadtparlaments o.ä. eingewirkt wird. Und dass diese Entscheidungen auch Folgen haben – weil die Kommune über Mittel und Möglichkeiten verfügt, sie umzusetzen. Eine 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

<sup>7</sup> Bleibt eine, allerdings zentrale 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 jedoch 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.
- (7) Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen.

- 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 | Stadtwerke | 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 | Wehemeyer | 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

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 (6) BauGB)

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.

Eine solche Konstellation kann man »multilateral« nennen: Sie ist gekennzeichnet von einer erheblichen Akteursvielfalt (die in unterschiedli-

chem Maße über umsetzungsrelevante Ressourcen verfügen) und einer großen Pluralität von Interessen und Gesichtspunkten.<sup>8</sup>

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 parlamentarischen Entscheidungsgang ein.<sup>9</sup> Konsultative Beteiligung dieser Art ist also indirekt und durchläuft mehrere Filterprozesse bis sie Wirkung auf Entscheidungen haben kann. Diese Sachlage hat sehr weitreichende und oft übersehene Konsequenzen für das ganze Spektrum von Beteiligungsformen, die jeweils in dieses »Verfahrensbett« einfließen müssen.<sup>10</sup>

### **Begrenzte Spielräume der verbindlichen Bauleitplanung**

Zuletzt ist auf eine weitere Besonderheit des Untersuchungsgegenstandes hinzuweisen, die in der Praxis aus bürgerschaftlicher Sicht vielfach für Verwirrung, wenn nicht Verärgerung führt und wohl auch eine Ursache für die Geringschätzung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung in der Wissenschaftswelt darstellt: Auf der Ebene der verbindlichen Bauleitplanung ist inhaltliche Offenheit, die vielfach (und zu recht) als eine Voraussetzung für sinnvolle Beteiligung angesehen wird, nur mehr bedingt gegeben: Grundsatzfragen – etwa: ob eine Stadt überhaupt wachsen solle – sind hier nicht sinnvoll zu verhandeln. Selbst der Wunsch, ein Grundstück von Bebauung frei zu halten, kann schon a priori an (eigentums-)rechtlichen und wirtschaftlichen Gegebenheiten scheitern. Auch frühere Festlegungen auf anderen Ebenen (etwa der Flächennutzungsplanung oder suprakommunale Plänen und Programmen) sowie Zuständigkeiten anderer Behörden und Akteure (typisch etwa: Planungen der Deutschen Bahn) können zu erheblichen Verengungen der Planungs- und Erörterungsspielräume führen (dazu auch die Abbildung auf der folgenden Seite).

Solche Eingrenzungen sind also nicht dem Unwillen der Planungsverantwortlichen geschuldet,<sup>11</sup> sondern der Einbindung der verbindlichen Bauleitplanung in ein Geflecht von Rahmenbedingungen, Vorentscheidungen, Rechten und Vorschriften. Hinzu kommt die Tatsache, dass in den meisten Gemeinden Bauleitplanung vor allem auf Veranlassung Privater erfolgt und auch nur im Verbund mit Grundstückseigentümern und potentiellen Vorhabenträgern sichergestellt werden kann, dass

<sup>8</sup> vgl. zu einer Beschreibung von 50 solcher Beispiele: Fugmann u.a. 2018a sowie die Abbildungen auf S.12

<sup>9</sup> 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«.

<sup>10</sup> Sehr oft wird in Beteiligungsprozessen zu Planungs- und Bauvorhaben die Vielfalt der zu berücksichtigenden Aspekte ebenso wenig 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 2022b).

<sup>11</sup> Obwohl auch das in nicht geringem Umfang wirksam sein kann. So werden in der Praxis nicht selten Planungen als »alternativlos« dargestellt und »Sachzwänge« als Begründung angeführt – auch wenn beides nicht der Fall ist. Von diesem Unwillen zur frühzeitigen und offenen Diskussion auf den entsprechenden Planungsebenen ist hier nicht die Rede.

## Die Bebauungsplanung beginnt nicht mit einem weißen Blatt

- Suprakommunale Pläne, Programme, Vorgaben
- Kommunale Pläne, Entscheidungen...
- Rechtsverhältnisse (z.B. Eigentum, Baurecht)
- Öffentliche Belange
- Entwürfe von Vorhabenträgern
- Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung §3 (1) BauGB
- Regelungsmöglichkeiten Bebauungsplan

kommunale Planungsvorstellungen nicht ins Leere laufen. Re-Aktion ist, so wurde es schon vor einiger Zeit beobachtet, das vorherrschende Muster<sup>12</sup> – sofern es nicht um Maßnahmen geht, bei denen die Kommunen selbst als Grundstückseigner und/oder Entwicklungsträger fungiert...

Das alles bedeutet aber keinesfalls, dass die Beteiligung an der Diskussion über Bebauungspläne irrelevant wäre. Vielmehr sind die verbleibenden Gestaltungsspielräume durchaus bedeutsam, denn sie prägen »in vielfältiger Weise das unmittelbare persönliche Umfeld und damit die Lebensbedingungen der Bürgerinnen und Bürger« (Schrödter und Wahlhäuser 2019; Rd. Nr. 1).

Zugleich rückt damit auch das planerische Vorfeld (etwa Rahmenplanungen o.ä.), in dem möglicherweise ein Teil der thematischen Engführung von Bebauungsplanverfahren kompensiert werden könnte, in das Blickfeld einer dialogorientierten Planung.

<sup>12</sup> Vgl. dazu Marion Klemme & Klaus Selle 2009 und 2010

## 2. Wozu? Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bauleitplanung

Die Möglichkeit, dass Bürgerinnen und Bürger zu ausgelegten Planentwürfen Bedenken äußern und Anregungen geben können, wurde schon 1960 mit § 2a des damaligen Bundesbaugesetzes geschaffen. Aber dabei blieb es nicht. Es zeigte sich, »dass die Öffentlichkeit regelmäßig erst in einer Planungsphase beteiligt wurde, in der schon verfestigte, für die Öffentlichkeit oft unverständliche Planentwürfe vorlagen und die Bereitschaft der Gemeinde, den Planentwurf grundlegend zu ändern, insgesamt gering war.« (Schrödter/Wahlhäuser 2019; Rd. Nr. 1). Unter anderem aus diesem Grund wurde dann 1976 die frühzeitige Beteiligung eingeführt.

Damit ist jedoch noch nicht die Frage beantwortet, welchem Zweck sie eigentlich dienen soll. Die nahe liegende Antwort, hier gehe es um demokratische Mitwirkungsmöglichkeiten, träge jedoch weniger als die halbe Wahrheit. Andere Gründe und Ziele spielen ebenfalls eine gewichtige Rolle und es ist für die (Beurteilung der) Praxis bedeutsam, welche das sind. Darauf soll hier kurz eingegangen werden:

### Vielfalt der Zwecke

Abb.: Einbindung der Bebauungsplanung (und der öffentlichen Diskussion darüber) in ein Geflecht von Rechten, Vorfestlegungen und gesetzlichen Vorgaben.

»§ 3 BauGB ist eine zentrale Vorschrift im Planaufstellungsverfahren für alle Arten von Bauleitplänen und bezweckt, neben der allgemeinen Information und Unterrichtung der Öffentlichkeit über die kommunalen Planungsziele möglichst frühzeitig die durch die Bauleitplanung berührten Belange Privater, aber auch der spezifischen Interessenvertretungen (Naturschutzverbände, Gewerkschaften, Vereinigungen etc.) zu erfassen und zu berücksichtigen sowie damit verschiedene Planungsalternativen zu fördern, wodurch eine sachgerechte Entscheidung besser ermöglicht wird« (Jeromin 2018 Rd. Nr. 1).

Dieses Zitat fasst einen zentralen Teil der Funktionen zusammen, die der Öffentlichkeitsbeteiligung insgesamt zugewiesen werden. Krautzberger (2021, Rd. Nr. 2) ergänzt mit Blick auf die Entstehungsgeschichte der heutigen Regelungen: »Die vorgezogene Bürgerbeteiligung wurde im Gesetzgebungsverfahren der Novelle 1976 als Gegengewicht zu den erweiterten Planungsbefugnissen und Eingriffsrechten der Gemeinde gewertet. Es wurde angestrebt, die Bürger vermehrt und verstärkt an den gemeindlichen Planungsentscheidungen teilhaben zu lassen sowie sie vor negativen Auswirkungen der Planung möglichst von vornherein durch geeignete Maßnahmen zu schützen, vermeidbare Benachteiligungen aber auszuschließen.«

Auf zwei dieser Aspekte – Schutz und Erfassen der Belange zum Zwecke der Abwägung – muss hier besonders eingegangen werden:

### Schutz im Verfahren

Öffentlichkeitsbeteiligung hat im Kontext der Stadtentwicklung ursprünglich vor allem rechtliche Gründe und Funktionen: Beteiligungsangebote wurden in die Gesetze aufgenommen, weil private Rechte geschützt und relevante Belange ermittelt werden sollten:

Stadtplanung berührt Eigentumsrechte. Um etwa die grundgesetzliche Garantie des Eigentums (Art. 14 (1) GG) zu gewährleisten, wurden daher den Eigentümerinnen und Eigentümern schon früh Informations- und Einspruchsrechte zugebilligt. Da mit kommunalen Bebauungsplanungen – sind sie erst einmal beschlossen – bereits Fakten gesetzt werden (z.B. Einfluss auf Grundstückswerte), kommt ein Rechtsschutz, der erst zu diesem Zeitpunkt Klagemöglichkeiten bietet, zu spät. Aus diesem Grunde muss der Schutz dieser Rechte in das Verfahren vorverlagert werden, um noch im Planungsprozess eigene Rechte geltend machen zu können.

Zunächst bezog sich dieser verfahrensbezogene Schutzmechanismen vorrangig auf die betroffenen Inhaber von Nutzungsrechten. Dann wurde, wie erwähnt, mit dem Bundesbaugesetz von 1960 der Kreis der zu Beteiligten aber radikal erweitert: Bevor Bebauungspläne vom Rat beschlossen werden können, muss seither die gesamte städtische Öffentlichkeit über die Planungsabsichten informiert werden. Pläne sind öffentlich auszulegen und alle haben die Möglichkeit, Anregungen und Bedenken zu äußern, die im weiteren Verfahren zu prüfen sind.

Diese Regelung hat im Kern bis heute Bestand, wurde jedoch durch eine vorgeschaltete Verfahrensstufe ergänzt, um so mit möglichst frühzeitiger Information die angestrebte Schutzfunktion zu stärken. Diese »frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung« signalisiert also, dass die Kommune Planungsabsichten verfolgt und welchen Zielen sie dienen (sollen).

Die Ergebnisse der in diesem Zusammenhang zu führenden Erörterungen fließen dann (in der Regel ohne Rückmeldungen an die Beteiligten) in die weitere Planbearbeitung ein. Zugleich erhalten etwa potentiell Betroffene einen Anstoß, den weiteren Prozess zu verfolgen, um rechtzeitig ihre Rechte zu wahren.<sup>13</sup>

Eine nächste Gelegenheit dazu besteht mit der zweiten Beteiligungsstufe, also der förmlichen öffentliche Auslegung und der damit verbundenen Möglichkeit, Stellungnahmen abzugeben und an Erörterungen teilzunehmen (§ 3 (2) BauGB). Nach dieser Phase ist dann allen denjenigen, die Anregungen und Bedenken äußerten, zurückzumelden, wie mit diesen Hinweisen umgegangen wurde.

### Informationen für die Abwägung

»Nach § 3 iVm § 4a (1) dienen die Vorschriften über die Öffentlichkeitsbeteiligung insbes. der vollständigen Ermittlung und der zutreffenden Bewertung der von der Planung betroffenen Belange. Die Beteiligung der Öffentlichkeit entfaltet für die Bauleitplanung folglich eine Informationsfunktion.« Mit diesen Sätzen umschreibt Schink (2021, Rd. Nr. 3)

<sup>13</sup> Allerdings ist die nach der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung einsetzende Phase der Abwägung häufig wenig transparent. Erst mit der Vorlage des Planentwurfs und seiner Begründungen in der zweiten Beteiligungsphase können ex post einige zentrale Themen der Abwägung erkennbar werden. Anders stellt sich das jedoch dar, wenn die frühzeitige Beteiligung eine – etwa in lokalen Medien geführte – öffentliche Diskussion ausgelöst hat. Auch das kann Teil der Schutzfunktion sein. Zugleich wird deutlich, dass dieser Schritt im Verfahren für alle Beteiligten eine Art »Frühwarnfunktion« hat.

die vom Gesetzgeber in § 4a BauGB zusammengefasste Zwecksetzung der Öffentlichkeitsbeteiligung.

Die Ermittlung privater und öffentlicher Interessen bzw. Belange sowie deren Abwägung gehört zu den Kernaufgaben öffentlicher Planung und begründet die Notwendigkeit der Beteiligung Betroffener. Denn die Belange der Betroffenen sind Teil der betroffenen Belange. Lasse man sie nachhaltig außer acht, lägen Abwägungsdefizite vor, die den Rechtsbestand von Plänen gefährden können<sup>14</sup>.

Ebenso eindeutig wie das Gesetz ist hier auch die Kommentarlage. Krautzberger bestätigt (2021, Rd. Nr. 11): »Der Zweck der Öffentlichkeitsbeteiligung besteht darin, der Gemeinde zur Vorbereitung der bauleitplanerischen Entscheidungen soweit wie möglich Material, das planungsrechtlich und kommunalpolitisch von Bedeutung ist oder sein kann, zu verschaffen und zwar als Abwägungsmaterial ebenso wie als kommunalpolitisches Entscheidungsmaterial«.

Battis (2022, Rd. Nr. 3) spricht ergänzend »die Wünsche und Befürchtungen der planungsbetroffenen und/oder planungsinteressierten Öffentlichkeit« an, über die sich die Gemeinde auf diesem Wege informieren könne. Und fügt hinzu: »...insbesondere der nicht oder wenig beteiligten Gruppen und der von ihnen vertretenen Belange, zB Umweltschutz«.

Es liegt also auch an den Bürgerinnen und Bürgern, ob und wie ihre Belange sichtbar werden. Dazu wiederum Krautzberger (a.a.O.): »Im Hinblick auf die Abwägungsgrundsätze, nach denen die Gemeinde nur berücksichtigen kann und muss, was ihr bekannt ist oder – weil es sich ihr aufdrängen musste – bekannt sein müsste, wird eine so umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung mit Recht auch zu einer Last (Obliegenheit) im eigenen Interesse, die Gemeinde über die eigenen Belange und Vorstellungen zu unterrichten, d.h. die [...] Bürgerinnen und Bürger) müssen durch entsprechende Mitwirkung und Unterrichtung der Gemeinde auch das Ihrige dazu beitragen, dass die Planung ihre berührten Belange berücksichtigt bzw. das, was sie planerisch-kommunalpolitisch für richtig halten, in den Entscheidungsprozess, wenn dieser auch allein der Gemeinde obliegt, einbezieht«.<sup>15</sup>

Daraus – und mit Blick auf die von Battis erwähnten »wenig beteiligten Gruppen« – ergeben sich für die Gemeinden durchaus auch Hinweise auf die Verfahrensgestaltung. Dazu unten mehr...

### **Rechtsstaatsgebot und weitere Überlegungen**

Schink (2021, Rd.Nr. 4) verweist zudem auf das Grundgesetz (Art. 20 und 28) und unterstreicht, dass Öffentlichkeitsbeteiligung in dreifacher Hinsicht Ausdruck des Rechtsstaatsgebotes sei:

---

<sup>14</sup> Diese Wirkung ginge noch nicht von einer fehlerhaften Öffentlichkeitsbeteiligung der ersten Stufe aus. Sie wären nach § 214 (1) »für die Rechtswirksamkeit der Bauleitpläne nicht erheblich [...]. Die Vorschriften über die »Planerhaltung« räumen erst der förmlichen Auslegung [...] entsprechende Fehlerrelevanz bei«.

<sup>15</sup> Der kleine Einschub »wenn dieser auch allein der Gemeinde obliegt« unterstreicht en passant, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung keine Mitbestimmung meint.

- »Erstens dienen die Einwendungsrechte und Informationsansprüche der Transparenz und damit der rechtsstaatlichen Kontrolle der Verwaltung.
- Zweitens ist die Partizipation vor allem der von der Planung betroffenen Bürger in der Öffentlichkeitsbeteiligung Ausdruck des rechtsstaatlichen Grundrechtsschutzes durch Verfahren [...]
- Drittens verbessert gerade die möglichst frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung den Rechtsschutz: Sie führt dazu, dass die Bürger ihre grundrechtlich geschützten Belange frühzeitig im Hinblick auf die Abwägung geltend machen können.«

Dass die Öffentlichkeitsbeteiligung aber durchaus *auch* »demokratische Mitwirkungsrechte« stärkt, bleibt in den Kommentaren selbstverständlich nicht unerwähnt. Schrödter/Wahlhäuser (2019 Rd. Nr. 3 ff) etwa sehen die Öffentlichkeit hier zum »Subjekt des Planungsprozesses« werden – und versäumen nicht auf die Vorteile, die das für die Planenden haben kann, hinzuweisen: »Hierdurch wird im Regelfall die »Akzeptanz« der Planung gesteigert und eine stärkere Identifikation der Bürger mit der baulichen Entwicklung ihrer Gemeinde erreicht«. Die mit der Beteiligung verbundene »öffentliche Kontrolle der Planung« erhöhe im Regelfall auch deren Qualität. Und da die Verwaltung gezwungen werde, ihre Planungsabsichten »im Dialog der Öffentlichkeit gegenüber« zu rechtfertigen und sich mit den Vorstellungen der Öffentlichkeit planerisch auseinanderzusetzen werde jede Form einer »Gefälligkeitsplanung« erschwert.

Die Autoren fügen hinzu: »Schließlich sollte nicht übersehen werden, dass eine überzeugend durchgeführte Öffentlichkeitsbeteiligung die Neigung der Planbetroffenen beschränken dürfte, den Plan gerichtlich zu bekämpfen«.

Allerdings sehen sie nicht nur Vorteile, sondern listen eine Reihe von Problemen auf, die aus der allgemeinen Beteiligungsdiskussion bekannt sein dürften: Insbesondere besorgt sie, dass die Stimmen der »leisen Bürger« kein Gehör erhalten und auf der anderen Seite Initiativen mit partikularen Interessen einen so großen Druck ausüben können, dass keine angemessene Abwägung mehr stattfindet.

Ihre abschließende Folgerung: »Die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung sollte in jedem Fall verfahrensrechtlich so ausgestaltet sein, dass die skizzierten Risiken nach Möglichkeit ausgeschlossen werden.«<sup>16</sup>

Womit erneut auf die Verfahrensgestaltung hingewiesen wird, für die im Gesetzestext einige Anforderungen formuliert werden:

---

<sup>16</sup> Womit erneut Anspruch und Möglichkeiten einer auch partizipationsmethodisch sinnvollen Verfahrensgestaltung unterstrichen wird. In diesem Zusammenhang wird z.B. auf die Möglichkeit verwiesen, Mediatoren einzuschalten.

### 3. Wie? Anforderungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung in Verfahren der Bauleitplanung

Bevor auf einzelne Regelungen des Gesetzes näher eingegangen werden kann, muss zunächst darauf hingewiesen werden, dass es neben dem »Regelverfahren« der Bauleitplanung noch die so genannten »vereinfachten« und »beschleunigten« Bebauungsplanverfahren gibt.

Das vereinfachte Verfahren wird in § 13 BauGB geregelt. Es kann zur Anwendung kommen, wenn sich – vereinfacht formuliert – mit dem Plan nichts Wesentliches ändert. In so einem Fall kann »von der frühzeitige Unterrichtung und Erörterung nach Paragraph drei Abs. 1 und Paragraph vier Abs. 1 abgesehen werden«, wie es im Gesetz (§ 13 (2) Nr. 1 BauGB) heißt.

Im beschleunigten Verfahren (§ 13a BauGB) können Bebauungspläne aufgestellt werden, die zur Wiedernutzung von Flächen, zur Nachverdichtung oder anderen Maßnahmen der Innenentwicklung dienen sollen. In einem solchen Verfahren kann ebenfalls (u.a.) die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung entfallen.

Das gilt nicht automatisch für so genannte »vorhabenbezogene« Bebauungspläne (§ 12 BauGB). Sie basieren auf Vorarbeiten von Entwicklungsträgern, die über Grundstücke verfügen und dort ein Projekt entwickeln wollen (sog. Vorhaben- und Erschließungsplan – VEP). Für die auf dieser Grundlage entstehenden »Vorhabenbezogenen Bebauungspläne« ist jeweils festzulegen, ob sie im Regelverfahren, vereinfacht oder beschleunigt durchgeführt werden.<sup>17</sup>

Festzuhalten bleibt in allen Fällen: Die Möglichkeit, auf die Durchführung der »frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung« zu verzichten, ist nur eine »Kann-Bestimmung«. Es gibt durchaus Hinweise, dass Kommunen nicht immer davon Gebrauch machen – zumal dann, wenn es sich um möglicherweise konfliktbehaftete Planungsabsichten handelt, was ja etwa bei der Innentwicklung nicht selten der Fall ist.

Auch das ist ein Aspekt, dem in der empirischen Arbeit nachgegangen werden soll (mehr dazu in unserem Arbeitspapier 3).

Vorerst bleibt aber nur festzustellen: Es *kann* verschiedene Verfahren geben – mit und ohne die Notwendigkeit zur *frühzeitigen* Öffentlichkeitsbeteiligung. Hier und im Folgenden ist vom »Regelverfahren« die Rede.

Für die dort vorgeschriebene Beteiligung nach § 3 (1) BauGB hat der Gesetzgeber eine Reihe von Anforderungen formuliert. Sie werden hier kurz erläutert – der Reihe im Text folgend: »Die 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

---

<sup>17</sup> Zum Vorhabenbezogenen Bebauungsplan kommt ergänzend ein Städtebaulicher Vertrag hinzu. Solche Verträge gibt es auch in anderen Planungszusammenhängen. Hier wie dort sind sie aber regelmäßig nicht Gegenstand von Unterrichtung und Erörterung. Darauf hat u.a. Krautzberger (2013) hingewiesen. Vgl. auch Battis 2022, Rd.Nr. 2c

Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben. Auch Kinder und Jugendliche sind Teil der Öffentlichkeit im Sinne des Satzes 1«.

### **Die Öffentlichkeit ist ...**

Es gibt durchaus rechtliche Verfahren, in denen verschiedene Beteiligte gezielt angesprochen und beteiligt werden. Die Auslegung bzw. Unterrichtung im Verfahren der Bauleitplanung richtet sich aber »an jedermann« (wie es nicht ganz gendergerecht in vielen Kommentaren weiterhin heißt). Heidi Sinning (2018, S. 1656) führt dazu aus: »Die Mitwirkung ist demnach nicht daran gebunden, ob eine persönliche oder räumliche Betroffenheit nachgewiesen werden kann; vielmehr ist das Recht, sich an einem Planungsprozess zu beteiligen, ohne derartige Vorbedingungen gegeben. Zur Öffentlichkeit gehören demzufolge natürliche oder juristische Personen, die in ihren Belangen betroffen sein können oder ein sonstiges Interesse an der Planung aufweisen. Dies schließt auch ihre Zusammenschlüsse in Verbänden, Vereinigungen, Nichtregierungsorganisationen und sonstigen Organisationen mit ein.«

### **möglichst frühzeitig...**

»Die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung ist möglichst frühzeitig durchzuführen«. Diese bemerkenswerte Formulierung erläutert Krautberger (in Übereinstimmung mit vielen anderen Kommentatoren) so: »Einerseits sollen in der öffentlichen Plandiskussion – gemessen an dem Unterrichts- und Anhörungszweck – ausreichend konkrete Planungsinhalte und -ziele bereits vorliegen, wie sich dies aus der Verpflichtung ergibt, die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung in die Unterrichtung und Erörterung einzubeziehen. Andererseits darf die Planung nicht soweit verfestigt sein, dass im Ergebnis bereits ein ausgeformtes, auch verfestigtes Konzept vorliegt. Die Planung muss noch ausreichend variabel sein, soweit nicht – auch das kommt in der Praxis gelegentlich vor – planerische »Festpunkte« zwingend gegeben sind; ob das so ist, kann aber in der Beteiligung nach § 3 Abs. 1 uneingeschränkt hinterfragt werden« (2021, Rd. Nr. 8a)

Battis (2022, Rd. Nr. 8) legt lediglich noch etwas mehr Schärfe in die Formulierung: Bei ihm heißt es: »Die Beteiligung darf nicht erst dann einsetzen, wenn die Planung so verfestigt ist, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung zur Farce wird«.

Interessant an der Terminierungsfrage sind noch zwei weitere Aspekte:

- »Meistens findet die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung erst nach dem Aufstellungsbeschluss (§ 2 Abs. 1 S. 2) statt. Aber der Gesetzgeber hat den Beginn der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung bewusst nicht an den Aufstellungsbeschluss gekoppelt« (Battis a.a.O.). Zieht man diesen Beteiligungsschritt vor den Aufstellungsbeschluss kann die Beteiligung auch eine Art Frühwarnfunktion wahrnehmen: So wird sichtbar, auf welche Resonanz der förmliche Beginn des Verfahrens stoßen würde. Womit insbesondere in konfliktbehafteten Fällen die Chance besteht, schon sehr frühzeitig Korrekturen vorzunehmen bzw. den Aufstel-

lungsbeschluss bis zur Klärung besonders strittiger Fragen aufzuschieben.

- Die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung kann ggf. entfallen wenn Unterrichtung und Erörterung »zuvor auf anderer Grundlage« stattfanden (§ 3 (1), S.2 Nr.3 BauGB). Was auf den ersten Blick wie eine Aufweichung der Anforderungen aussehen könnte ist tatsächlich aber der Verweis auf Prozesse im Vorfeld der verbindlichen Bauleitplanung. Battis (a.a.O.) spricht in diesem Zusammenhang etwa von der »Phase 0«, die sich in der aktuellen baukulturellen Debatte besonderer Aufmerksamkeit erfreut.<sup>18</sup> Und Krautzberger (2021, Rd.Nr. 25) führt aus, warum z.B. »informelle Pläne«, die im Vorfeld von Bauleitplanung erarbeitet (und erörtert) werden, von besonderer Bedeutung sein können. Sie seien »wegen ihrer meist weniger »planungstechnischen« Darstellungsweise in der Praxis besonders gut geeignet, einer breiten Öffentlichkeit die beabsichtigten Planinhalte zu erklären und damit Grundlage für eine Erörterung zu sein. Übrigens sind sie auch in der Erläuterung des Plankonzepts im Verhältnis der Verwaltung (oder von dieser beauftragter Planer; vgl. auch § 4b, § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2) zur Öffentlichkeit besonders geeignete Formen der Verdeutlichung des planerischen Konzepts«. Allerdings müsse die Erörterung zu diesen Planungsstufen auf dem von »§ 3 Abs. 1 geforderten Niveau für einen strukturierten Dialog von Bürger und Verwaltung« durchgeführt worden sein – und nicht zu weit zurück liegen, um noch hinreichend aktuell zu sein.

### **... über allgemeinen Ziele und Zwecke**

Die Kommentierung dieses und der folgenden zwei Stichwort ist so vage wie die Formulierung im Gesetz: Besonderen Wert wird auf das »allgemein« im Gesetzestext gelegt. Die Argumentation verläuft etwa so: Da das Plankonzept noch nicht »verfestigt« sein dürfe, sei es folglich noch zu früh, Ziele und Zwecke präzise benennen zu können.

Wie anspruchsvoll diese Ziel-Frage jedoch bleibt, macht das folgenden Zitat (Battis 2022, Rd. Nr. 7) deutlich: »Die Verpflichtung, über die voraussichtlichen Auswirkungen der erst nach ihren allgemeinen Zielen und Zwecken festgelegten Planung und wesentlichen Planungsalternativen zu unterrichten, um der Öffentlichkeit anschließend Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben, verbietet es, dass die Ziele und Zwecke der Planung so allgemein und unverbindlich sind, dass die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung ungeeignet ist, die planerische Abwägung der öffentlichen und privaten Belange iSv § 1 Abs. 6, 7 vorzubereiten.«

Es ist also im Rahmen der empirischen Erhebungen von Interesse, wie die sich hier abzeichnende Gratwanderung in der Praxis bewältigt wird.

### **... sich wesentlich unterscheidende Lösungen**

Soweit unter Berücksichtigung der baulich räumlichen Ausgangssituation, rechtlicher und finanzielle Aspekte wesentlich verschiedene Lösungen denkbar sind, sollen diese dargestellt werden. Wichtig ist dabei, dass

<sup>18</sup> sh. auch Kap. 1

es nicht nur um solche Alternativen geht, die die Gemeindeverwaltung selbst in Betracht zieht, »sondern auch solche, die objektiv in Betracht kommen. [...] Dazu gehören in erster Linie solche Alternativen, die so nahe liegen, dass die Abwägung fehlerhaft wäre, wenn sie nicht zumindest in einem frühen Stadium der Planung erwogen werden« (Krautzberger 2021, RdNr 15c)

Das gilt – folgt man Schrödter (2019 Rd. Nr. 46) sogar für die Frage nach anderen Standorten: »Die Ziele und Zwecke der Planung, die Alternativen und auch die Auswirkungen der Planung sollten umfassend, nicht nur aus dem Blickwinkel der Gemeinde oder unmittelbar Betroffener, erläutert werden. Soweit Planungsalternativen, etwa die Festsetzung eines umstrittenen Gewerbegebietes in einem anderen Teil der Gemeinde, in Betracht kommen, müssen auch diese erläutert werden«.

Mit Blick auf Innenentwicklung kann noch eine weitere Einschränkung in Betracht kommen: »Soweit ein Gemeindegebiet gewachsene, organisch zusammengehörige Gebiets- und Baustrukturen aufweist, ist das Planungskonzept hierdurch regelmäßig bereits bestimmt. Daraus folgt, dass zwar gewisse Varianten der Planung noch möglich sind, nicht aber grundsätzlich unterschiedliche Lösungen.« (Krautzberger a.a.O.)

### ... Auswirkungen der Planung

Wenn Ziele und Zwecke nur unscharf bestimmbar sind, gilt das auch für mögliche Wirkungen der Planung. In der Kommentierung heißt es daher sinngemäß, konkrete Einzelheiten und vor allem individuelle Betroffenheit seien Gegenstand des förmlichen Auslegungsverfahrens und der in diesem Verfahrensschritt geltend zu machenden Anregungen (also § 3 (2) BauGB). Mit der »Anstoßfunktion« der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung wird jedoch die Aufmerksamkeit potentiell Betroffener auf das Thema »Auswirkungen« gerichtet und auch die planverfassenden Behörden erhalten frühzeitig Hinweise auf Fragestellungen, die z.B. noch gutachterlich abgeklärt werden sollten.

### ... öffentlich ...

Bereits die Ankündigung der Beteiligung muss alle Bürgerinnen und Bürger erreichen können. »Die Gemeinde hat also dafür Sorge zu tragen, dass die gebotene Information in einer Weise zur Verfügung gestellt wird, die generell geeignet ist, die zu Unterrichtenden zu erreichen« (Krautzberger 2021, RdNr 17).

Wenn zu § 3 (2) BauGB auf die »Ortsüblichkeit« hingewiesen wird, so nimmt das Bezug auf landes- und ortsrechtliche Vorschriften (vgl. Battis 2022, RdNr 15), die hier jeweils zu berücksichtigen sind. Eine entsprechende Formulierung zu § 3 (1) BauGB fehlt. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die erwähnten Vorgaben auch für die Bekanntmachung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung gilt.

Damit ist auch die Verpflichtung zur Nutzung des Internets angesprochen: Seit 2017 ist mit § 4a (4) BauGB ausdrücklich auch die Veröffentlichung im Internet vorgeschrieben: Dort heißt es: »...sind zusätzlich in das Internet einzustellen und über ein zentrales Internetportal des

Landes zugänglich zu machen«.<sup>19</sup> Daraus folgt: »Während der gesamten Auslegungszeit [muss] über das Internet auf die maßgeblichen Informationen zugegriffen und das Online-Beteiligungsverfahren genutzt werden können«.<sup>20</sup>

Mit dem <sup>21</sup> wurden verschiedene Regelungen getroffen, die insbesondere die Nutzung des Internets für Information, Äußerung und Erörterung stärken: »Das bis zum 31. 12. 2022 befristete Plansicherungsgesetz (sic!) hat das Verfahren der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung (§§ 3–4b) hinsichtlich der ortsüblichen und öffentlichen Bekanntmachungen der Auslegungsregeln, der Erklärung zur Niederschrift sowie der Erörterungstermine weitgehend ins Internet verlagert« (Battis 2022, RdNr 1a; vgl. auch Schink 2021 und Krautzberger 2021).<sup>22</sup> Dies ist jedoch vorrangig für die Verfahren nach § 3 (2) BauGB von Belang, da hier die Formvorschriften für die Auslegung strenger und für die Rechtskraft der Pläne bedeutsamer sind.

### ... zu unterrichten

An die Qualität der Unterrichtung werden drei Anforderungen gestellt, die letztlich vor allem inhaltlicher Natur sind:

- **Frühzeitigkeit:** Es soll ein noch nicht »verfestigter« Planungsstand ggf. mit Alternativen etc. dargestellt werden (s.o.)
- **Vollständigkeit:** Was dieses Stichwort für die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung bedeutet wird in den Kommentaren nicht weiter erörtert. Aber man wird davon ausgehen können, dass der Öffentlichkeit keine wichtigen Informationen vorenthalten werden und zum Beispiel alle Gutachten etc. – so sie denn zum Zeitpunkt der frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung vorliegen – zugänglich gemacht werden. Für die förmliche Beteiligung (§ 3 (2) BauGB) gilt das ohnehin.

Schrödter (2019, Rd. Nr. 47) geht aber über ein solches Minimalverständnis hinaus und rät: »Die Gemeinde sollte im Übrigen alle Belange, die nach § 1 (7) abzuwägen sind, in einer für die Beteiligten verständlichen Art vortragen. Dabei spielen erfahrungsgemäß Fragen der Erschließung, des Umweltschutzes und der Beitragspflicht eine erhebliche Rolle«

- **Verständlichkeit:** Diesen Aspekte heben mehrere Kommentare hervor. Ihr Tenor: Öffentlich sei eine Unterrichtung nur dann, wenn sie die Öffentlichkeit nicht nur erreiche, sondern für sie auch verständlich und in

---

<sup>19</sup> Ein Hinweis auf § 214 BauGB ist an dieser Stelle notwendig: Dort heißt es, es sei für die Rechtswirksamkeit eines Bauleitplanes »unbeachtlich, wenn [...] bei Anwendung des § 4a Absatz 4 Satz 1 der Inhalt der Bekanntmachung und die auszulegenden Unterlagen zwar in das Internet eingestellt, aber nicht über das zentrale Internetportal des Landes zugänglich sind«.

<sup>20</sup> Wahlhäuser in Bischopingk u.a. (2021) Rd. Nr. 251 unter Verweis auf ein Urteil des OVG Münster; Ob dies aber auch heißt, dass eine Möglichkeit zur Online-Beteiligung bestehen *muss*, dürfte strittig sein. Es ist daher für die empirische Arbeit von Interesse, wie die Gemeinden es de facto mit entsprechenden Angeboten halten.

<sup>21</sup> Das Gesetz entstand unter dem Eindruck der Corona-Pandemie und sollte sicherstellen, dass Planungsverfahren auch angesichts bestehender Restriktionen (kontaktlose Kommunikation etc.) weiterverfolgt werden konnten.

<sup>22</sup> Im Rahmen einer derzeit laufenden Evaluation des PlanSiG wird überprüft, ob sich diese Regelungen bewährt haben und ggf. über 2022 hinaus verlängert werden sollten (sh. auch Kap. 5).

ihrer Bedeutung für sie zu erkennen sei: »Das bedeutet insbesondere, dass es nicht ausreicht, nur ›darzulegen‹; die Darlegung hat in einer Weise zu erfolgen, dass die Bürger sie verstehen und ihr Berührtsein durch die Planung erkennen können. ›Unterrichten‹ bringt dies eindeutig zum Ausdruck« (Krautzberger 2021, RdNr 16).

Weiter heißt es an gleicher Stelle: Daher wäre es insgesamt verfehlt, von einem einseitigen Verhältnis – hier nachfragende Öffentlichkeit, dort Gemeinde – auszugehen. Es ist auch Aufgabe der planenden Gemeinde, auf die Bürgerinnen und Bürger zuzugehen und ihnen die Äußerung zur Bauleitplanung zu ermöglichen.<sup>23</sup> [...] Gerade die Erfolge bei den Planungen in städtebaulichen Maßnahmen (Sanierung, Soziale Stadt u.a.) zeigen, dass dieses Zugehen der Gemeinden auf die Öffentlichkeit entscheidende Bedeutung für die Sachgerechtigkeit und die Akzeptanz der städtebaulichen Planungen hat: [...] Bebauungspläne sind für die meisten Bürgerinnen und Bürger Planwerke, die sie schon rein formal nicht verstehen. Hier liegt letztlich doch eine ›Bringschuld‹ der Gemeinde vor, diese Bedeutung zu vermitteln«.

### **Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung.**

»Der zweite Abschnitt der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung ist der Dialog mit dem Bürger, den das Gesetz als ›Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung‹ beschreibt. Dieses Recht der Bürger auf eine Diskussion mit den Fachleuten der Verwaltung hat nach der Funktion der Öffentlichkeitsbeteiligung [...] die Aufgabe, umfassendes Abwägungsmaterial zu sammeln und die Gemeinde zu motivieren, die Planung nochmals unter dem Eindruck des Dialoges zu überprüfen« (Schrödter 2019 Rd.Nr. 48).

Schink (2021, rd. Nr. 40) spricht von einem »strukturierten Dialog«, der hier zu führen ist. Krautzberger (2021, Rd.Nr. 17) ergänzt: Die Gemeinde könne das von der Öffentlichkeit Vorgebrachte nicht einfach nur entgegennehmen. Sie habe es mit den Bürgerinnen und Bürgern vielmehr »durchzugehen«. Hierfür müsse ein sachkundiger Vertreter zur Verfügung stehen. Zugleich erneuert er den schon für die Unterrichtung betonten Aspekt der Verständlichkeit (s.o.)

Man kann den Begriff der »Erörterung« noch weiter mit Bedeutung aufladen – schließlich geht er auf den Wortschatz der klassischen Rhetorik zurück: In den Rhetorikschulen hatten die Schülerinnen und Schüler Probleme von verschiedenen »topoi«, d.h. von verschiedenen Orten aus zu betrachten. Diese rhetorische Methode der Betrachtung eines Problems von verschiedenen Orten beziehungsweise Blickwinkeln aus steckt hinter dem Begriff »Erörterung«. In der praktischen Umsetzung kann das z.B. bedeuten, dass die verschiedenen Interessen und Belange sichtbar gemacht und aus diesen Perspektiven das Für und Wider einer Planungsabsicht erörtert, also letztlich argumentativ abgewogen wird.

<sup>23</sup> Krautzberger verweist hier auf das Sanierungsrecht (insbesondere § 137 BauGB), wonach Gemeinden die Betroffenen zur Mitwirkung »anregen« und »im Rahmen des Möglichen beraten« sollen. Daher dann auch sein Hinweis, auch in der Bauleitplanung »an die Möglichkeit von bürgernahen Planungsbüros zu denken (vgl. die vielfach eingerichteten Sanierungsbüros bei der städtebaulichen Erneuerung)«; dazu auch Krautzberger 2013

Der im Begriff steckende Anspruch kann also nicht etwa durch eine Public-Relations-Kampagne für Planungsabsichten erledigt werden. So zumindest die Theorie.

Dass von (erneuter) Unterrichtung und Erörterung abgesehen werden kann, wenn diese »bereits zuvor auf anderer Grundlage erfolgt sind« (§ 3 (1) S. 3 Nr. 2), wurde oben unter »möglichst frühzeitig« schon erwähnt. In diesem Zusammenhang kam auch die Bedeutung »informeller« Planwerke zur Sprache, die vielfach eine gute Grundlage für den Dialog zwischen Gemeinde und Öffentlichkeit darstellen und an die Kommunikation zu nächsten Planungsschritten (z.B. Bebauungsplänen) anknüpfen kann.

### **Auch Kinder und Jugendliche Teil der Öffentlichkeit**

Auf diesen Satz 2 des ersten Absatzes von § 3 BauGB wird in den Kommentaren entweder gar nicht oder nur im Sinne einer Klarstellung<sup>24</sup> Bezug genommen. Schrödter (2018 rd.Nr. 44) erläutert lediglich: Mit dem BauGB 2013 wurde § 3 (1) S. 2 eingefügt, der klarstellt, dass auch »Kinder und Jugendliche« Teil der Öffentlichkeit sind. Diese können somit wirksame Stellungnahmen abgeben, ohne dass hierfür die Zustimmung der Erziehungsberechtigten notwendig ist«. Und Schink (2021, Rd. Nr. 17) ergänzt: »Damit sollen die Rechte von Kindern und Jugendlichen gestärkt und deren Partizipation gefördert werden«.

### **Das Wichtigste zuletzt: Freiheit der Verfahrensgestaltung**

»In welcher Form die Gemeinde die Öffentlichkeit [...], unterrichtet, ist ihr freigestellt, solange die interessierten Personen die notwendigen Informationen über die Planungsziele erhalten und sich hierzu substantiell äußern können«<sup>25</sup>. Formulierungen wie diese finden sich in allen Kommentaren.

Aus ihnen folgt: Im Rahmen der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung steht der ganze Methodenkoffer auch anspruchsvoller dialogischer Verfahrensgestaltung offen. Ob er genutzt wird oder nicht ist dann keine Frage der gesetzlichen Vorgaben, sondern resultiert allein aus der lokalen Haltung gegenüber einer partizipativen Planungskultur. Darauf wurde bereits in Kapitel 1 (im Zuge der Auseinandersetzung mit den Vorurteilen gegenüber »formellen« Beteiligungen) hingewiesen. Hier sei noch einmal daran erinnert, denn im Rahmen der empirischen Arbeit wird ja eben diese Frage – *wie* werden diese Spielräume tatsächlich genutzt – im Mittelpunkt stehen.

---

<sup>24</sup> Krautzberger (2021) RdNr 12: »Dass Kinder und Jugendliche auch Teil der Öffentlichkeit i. S. der Bestimmung sind, hat die Novelle 2013 klargestellt: § 3 Abs. 1 Satz 2.«

<sup>25</sup> Wahlhäuser in: Bishopink/Külpmann/Wahlhäuser (2021) Rn. 226

## 4. Und? Fragen und Folgerungen

Im Mittelpunkt unserer Untersuchung zur Praxis frühzeitiger Öffentlichkeitsbeteiligung steht empirische Arbeit. Aber es wurde schon früh klar, dass dazu vorab eine vertiefte Auseinandersetzung mit den rechtlichen Vorgaben notwendig ist.. Insbesondere eine Überprüfung der scheinbaren Gewissheiten über Funktion und Reichweite der gesetzlichen Regelungen war notwendig, um die richtigen Fragen an die Praxis stellen zu können.

Das gab Anstoß zum vorliegenden Bericht.

Dessen Ergebnissen flossen unmittelbar in die Vorbereitung der eigenen Erhebungen ein. Zugleich lassen sich aber bereits auch erste Folgerungen festhalten – die einen Perspektivwechsel bei der Auseinandersetzung mit (frühzeitiger) Öffentlichkeitsbeteiligung nahelegen.

### Fragen an/für die empirische Arbeit

Zentrales Ergebnis der Auseinandersetzung mit der Rechtslage und damit wichtiger Ausgangspunkt für die empirische Arbeit ist die Erkenntnis, dass die Gemeinden nahezu völlig frei darin sind, wie sie die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung gestalten: »Gesetzliche Form- und Fristvorschriften gibt es für die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung nicht, so dass die praktische Ausgestaltung der Gemeinde überlassen bleibt« (Jeromin 2018, Rd. Nr.4). Das mündet unmittelbar in die erste Leitfrage:

1. *Wie wird die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung in der verbindlichen Bauleitplanung gestaltet?*

Von zentraler Bedeutung ist, ob und wie die gesetzlich gegebene Offenheit für unterschiedliche Verfahrensgestaltungen in der Praxis genutzt wird. Dabei sollen die drei zentralen Verfahrenselemente differenziert betrachtet werden:

- Wie wird »unterrichtet« (Ankündigung, Auslegung etc.)?
- Auf welche Weise wird der Öffentlichkeit »Gelegenheit zur Äußerung« (Stellungnahmen, Hinweise etc.) gegeben?
- Wie und mit wem finden »Erörterungen« zu den Planungsabsichten statt?

Dabei ist immer auch zu fragen, ob und wie die digitale Kommunikationsmöglichkeiten genutzt und insbesondere die gesetzlichen Vorgaben zur Internetnutzung umgesetzt werden: Wie lösen die Gemeinden die Verpflichtung zur Nutzung des Internets für öffentliche Bekanntmachungen, Darlegung von Planungsabsichten etc.? Welche Möglichkeiten bieten sie der Öffentlichkeit an, auf diesem Wege Gelegenheit zur Äußerung zu geben? Welche Erörterungsformate werden erprobt?

Aussagen zu den drei qualitativen Anforderungen – Frühzeitigkeit, Vollständigkeit, Verständlichkeit des Informationsangebotes – sind allerdings im Wege der Auswertung des im Internet verfügbaren Materials nur bedingt möglichen. Immerhin sind Eindrücke von der »Verständlichkeit« zu gewinnen und hinsichtlich der »Vollständigkeit« kann

### § 23 GO NRW – Unterrichtung der Einwohner

(1) Der Rat unterrichtet die Einwohner über die allgemein bedeutsamen Angelegenheiten der Gemeinde. Bei wichtigen Planungen und Vorhaben der Gemeinde, die unmittelbar raum- oder entwicklungsbedeutsam sind oder das wirtschaftliche, soziale oder kulturelle Wohl ihrer Einwohner nachhaltig berühren, sollen die Einwohner möglichst frühzeitig über die Grundlagen sowie Ziele, Zwecke und Auswirkungen unterrichtet werden.

(2) Die Unterrichtung ist in der Regel so vorzunehmen, dass Gelegenheit zur Äußerung und zur Erörterung besteht. Zu diesem Zweck kann der Rat Versammlungen der Einwohner anberaumen, die auf Gemeindebezirke (Ortschaften) beschränkt werden können. Die näheren Einzelheiten, insbesondere die Beteiligung der Bezirksvertretungen in den kreisfreien Städten, sind in der Hauptsatzung zu regeln. Vorschriften über eine förmliche Beteiligung oder Anhörung bleiben unberührt.

(3) Ein Verstoß gegen die Absätze 1 und 2 berührt die Rechtmäßigkeit der Entscheidung nicht.

### § 4 Unterrichtung der Einwohnerinnen und Einwohner

(1) Die Unterrichtung der Einwohner/-innen gemäß § 23 GO NRW erfolgt grundsätzlich durch

- vom Rat beschlossene Einwohnerversammlungen, die auf die einzelnen Stadtbezirke des Stadtgebietes begrenzt werden können,
- Herausgabe von Informationsschriften,
- Mitteilungen im Amtsblatt der Stadt Essen,
- Presseveröffentlichungen.

Die Informationsmittel können sowohl einzeln als auch nebeneinander angewendet werden. Im Einzelfall kann der Rat eine andere Form der Unterrichtung wählen.

(2) Eine Einwohnerversammlung soll insbesondere stattfinden, wenn es sich um Planungen oder Vorhaben der Stadt handelt, die die strukturelle Entwicklung der Stadt nachhaltig beeinflussen oder die mit erheblichen Auswirkungen für eine Vielzahl von Einwohnerinnen und Einwohnern verbunden sind.

(3) Der Rat der Stadt legt fest, welcher Ausschuss die Einwohnerversammlung durchführt und in welcher Art und Weise die Bezirksvertretungen daran zu beteiligen sind. Grundsätzlich soll eine Stellungnahme der betroffenen Bezirksvertretung eingeholt werden. Einberufung und Leitung der Einwohnerversammlung obliegen der/dem Vorsitzenden des vom Rat bestimmten Ausschusses.

(4) Unbeschadet sondergesetzlicher Regelungen sind Ort, Zeit und Gegenstand der Versammlungen mindestens eine Woche vorher in geeigneter Weise öffentlich bekannt zu machen. In der Bekanntmachung ist darauf hinzuweisen, dass Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung besteht.

(5) Die Absätze 1 bis 4 finden insoweit keine Anwendung, als Verfahren der Beteiligung und/oder der Unterrichtung der Einwohnerinnen und Einwohner über Planungen und Vorhaben der Stadt in besonderen Gesetzen geregelt sind.

### § 18 Öffentliche Bekanntmachungen

(1) Öffentliche Bekanntmachungen der Stadt Essen erfolgen im „Amtsblatt der Stadt Essen“. Dieses wird auch im Internet auf [www.essen.de/amtsblatt](http://www.essen.de/amtsblatt) veröffentlicht.

(2) Zeit und Ort der Ratssitzung sowie die Tagesordnung werden im „Amtsblatt der Stadt Essen“ öffentlich bekannt gemacht. Die Unterrichtung der Öffentlichkeit über die Verhandlungsgegenstände erfolgt vor der Ratssitzung durch Information der Essener Presse, und zwar in der Regel durch Aushängung der Sitzungsunterlagen für den öffentlichen Teil der Beratungen.

(3) Sind öffentliche Bekanntmachungen infolge höherer Gewalt oder sonstiger dringender Ereignisse nicht möglich, tritt an deren Stelle der Aushang im Rathaus und in den Bezirksverwaltungsstellen. Die Dauer des Aushangs beträgt eine Woche und beginnt mit dem Zeitpunkt des Aushanges. Der Zeitpunkt des Aushanges ist auf der Vorderseite zu vermerken; der Zeitpunkt der Abnahme ist zu bescheinigen.

immerhin erfasst werden, ob und wie umfassend die Erläuterungen des Verfahrens und der Möglichkeiten, sich zu beteiligen, sind.<sup>26</sup>

Darüber hinausgehende Fragen nach Zielen, Motiven, Rahmenbedingungen und Kontexten bedürfen zu ihrer Beantwortung anderer Methoden. Hier kommen stichprobenhafte Kurzinterviews und vertiefende Untersuchungen zum Einsatz. Das gilt insbesondere für folgende Leitfragen

2. *Warum werden bestimmte Formen der Verfahrensgestaltung gewählt? Was sind ausschlaggebende Aspekte? Ist die Verfahrensgestaltung einheitlich in einer Kommune (»übliches Vorgehen«) oder wird differenziert? Falls letzteres zutrifft: Nach welchen Gesichtspunkten? Spielt die besondere Konflikthaftigkeit bestimmter Themen und Projekte (z.B. Innenentwicklung) eine Rolle?*

Sind kommunalpolitische Einflüsse relevant? Welche Bedeutung hat das (Nicht-)Vorliegen von

Leitlinien der Bürgerbeteiligung? Welche Rolle spielen landes- oder kommunalrechtliche Vorgaben<sup>27</sup>?

Wesentlich ist hier auch das Verhältnis der gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligungsschritte zu sonstigen Partizipationsbemühungen (im gleichen thematischen Kontext) sowie zu den politisch-parlamentarischen Verfahrensgängen.

Und nicht zuletzt sollen auch Aspekte wie Personalausstattung und -qualifikation mit Blick auf Kommunikationsaufgaben oder die (z.T. in den Kommentaren empfohlene) Einbindung Externe angesprochen werden.

<sup>26</sup> Zur inhaltlichen Offenheit der Planung (»Frühzeitigkeit«) lässt sich nach unseren Erfahrungen nur aus der Perspektive teilnehmender Beobachtung Substanzielles in Erfahrung bringen. Im Rahmen dieser Studie können dazu nur Einzelbeobachtungen beige-steuert werden, eine systematische Erfassung ist hier jedoch nicht möglich.

<sup>27</sup> siehe z.B. den hier wiedergegebenen Auszug aus der GO NRW [[http://www.lexsoft.de/cgi-bin/lexsoft/justizportal\\_nrw.cgi?t=165739847597891660&sessionID=17652958251953667139&source=link&highlighting=off&templateID=document&chosenIndex=Dummy\\_nv\\_68&xid=146702,24](http://www.lexsoft.de/cgi-bin/lexsoft/justizportal_nrw.cgi?t=165739847597891660&sessionID=17652958251953667139&source=link&highlighting=off&templateID=document&chosenIndex=Dummy_nv_68&xid=146702,24)] und der Hauptsatzung der Stadt Essen [<https://media.essen.de/media/wwwessende/aemter/15/SR00neu.pdf>]

Soweit möglich sollen auch die thematischen und organisatorischen Kontexte erfasst werden:

*3. Welche Kommunikationsangebote zu Plänen und Projekten der Stadtentwicklung werden von den Kommunen insgesamt angeboten und im Internet dargestellt?*

Angesichts der inhaltlichen Grenzen der Öffentlichkeitsbeteiligung in Verfahren der verbindlichen Bauleitplanung ist z.B. das planerische und partizipative Vor- und Umfeld der jeweiligen Vorhaben von Bedeutung. Hier rücken insbesondere die zunehmend bedeutsamer werdenden »Digitalen Beteiligungs-Plattformen« (DBP) in den Mittelpunkt des Interesses. Dabei ist aber zugleich nach den so z.T. entstehenden Doppelstrukturen (Information auf den Seiten der Fachbehörden und in den DBP) unter inhaltlichen und organisatorischen Gesichtspunkten zu fragen.

### **Erste Folgerungen: Veränderte Sicht?**

Aus der Perspektive planungsbezogener Beteiligungsdiskussionen lassen sich erste (vorläufige) Folgerungen ziehen. Wir möchten sechs Aspekte hervorheben:

1. Die Unterscheidung von »formeller« und »informeller« Beteiligung ist nicht hilfreich – und sollte gemieden werden: Es ist zweifellos sinnvoll zu unterscheiden, ob ein Beteiligungsangebot erfolgt, weil es gesetzlich vorgeschrieben ist oder weil eine Kommune sich aus freien Stücken dafür entscheidet. Das ist ein Bedeutungsgehalt des Gegensatzpaares »formell« / »informell« – im Sinne von: »gesetzlich veranlasst« / »freiwillig«.

Gemeinhin wird jedoch noch mehr als die o.g. Unterscheidung mit dem Gegensatzpaar bezeichnet: In der allgemeinen Beteiligungsdiskussion steht »formell« für (durch Gesetz) detailliert vorgegebene, wenig oder gar nicht dialogische Formen des Beteiligens, während »informell« umfassende Gestaltungsfreiheit bei der Wahl von Methoden und Formaten signalisieren soll.

Diese Gleichsetzung (gesetzlich geregelt = wenig partizipative Gestaltungsfreiheit) trifft jedoch nicht zu: Die hier untersuchten gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren lassen für kreative, dialogorientierte Verfahrensgestaltung jeglichen Raum. Das gilt für die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 3 (1) BauGB) vollständig, für den zweiten Verfahrensschritt (§ 3 (2) BauGB) mit nur geringen Einschränkungen. Damit verliert die Unterscheidung ihre vermeintlich ordnende Kraft.

Darüber hinaus, das sei nur ergänzend hinzugefügt, besteht bei der Verwendung von »formell/informell« zusätzliche Verwechslungsgefahr, denn

- in der juristischen Nomenklatur bezieht sich »förmlich« allein auf § 3 (2) BauGB und meint die dort zu erfüllenden formalen Anforderungen (etwa Fristen, Vollständigkeit der Unterlagen etc.)
- nicht gesetzlich definierte Planstufen (etwa Rahmenpläne) werden häufig auch als »informell« bezeichnet. Sie können aber (mit ihren Be-

teiligungsprozessen) auch Teil der Begründung zu gesetzlich vorgeschriebenen Verfahrensschritten sein (womit die Verwirrung noch gesteigert wird)

- es gibt Verfahrensvorschriften, die vor Ort ohne Vorgaben von Bund und Ländern entwickelt wurden und dennoch einen »formellen« also rechtsförmigen Charakter (z.B. kommunale Beteiligungssatzungen) haben.

Wir schlagen daher einerseits vor, für den engeren Bezeichnungszweck, Begriffspaarungen wie »gesetzlich vorgeschrieben«/»freiwillig« zu verwenden – und andererseits in Konzeption wie Praxis: die tatsächlich gegebenen Potenziale der Verfahrensgestaltung in den Beteiligungsschritten nach BauGB zu nutzen. Dabei ist allerdings kontext- und situationsspezifisch vorzugehen und den Besonderheiten verbindlicher Bauleitplanung Rechnung zu tragen:

2. Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung trägt zwar die »Beteiligung« im Namen, aber ihr liegt eine spezifische Kommunikationssituation zugrunde, deren Besonderheiten Beachtung bedürfen, wenn man sie etwa unter partizipativen Gesichtspunkten betrachtet.

Das primäre Ziel dieser Beteiligung (gemäß § 4a (1) BauGB) besteht darin, sicherzustellen, dass die von der Planung berührten Belange vollständig ermittelt und zutreffend bewertet werden können. Aus der Rechtsentwicklung ergibt sich zudem die zentrale Bedeutung des Schutzes der Rechte Betroffener. Die Regelung hat also vor allem eine doppelte Informations- und Anstoßfunktion für alle Beteiligten.

Die Öffentlichkeitsbeteiligung findet darüber hinaus in einer multilateralen Konstellation statt, die nur bedingt in der Beteiligungssituation abgebildet werden kann. Die »Deliberation« (hier im weitesten Sinne als Abwägung verstanden) wird von der Verwaltung geleistet und findet gesondert statt. Insofern sind die Ergebnisse der Erörterung mit der Öffentlichkeit auch nicht unmittelbar an die (letztlich entscheidende) Politik adressiert (wie das im konsultativen Beteiligungsverständnis als Regelfall gilt), sondern münden in administrative Abwägungsprozesse zwischen vielen Interessen und Belangen – und erst von dort in parlamentarische Beratungen.<sup>28</sup>

Dennoch ist anzunehmen, dass auch die verlässliche Gewährleistung der Informations-, Anstoß- und Schutzfunktion insbesondere für Planungsbetroffene vertrauensbildend wirkt und zur Akzeptanz administrativer und demokratischer Entscheidungsgänge beiträgt.

3. Aus juristischer Sicht muss Öffentlichkeitsbeteiligung bestimmten inhaltlichen Kriterien genügen. Dieser substanzielle, auf die Inhalte des Beteiligungsangebotes bezogene Aspekt, wird in der planungsbezogenen Beteiligungsdiskussion eher selten thematisiert. Dort geht es vorrangig um Formen und Formate. Insofern könnten die drei in den Kommentaren genannten Anforderungen – Frühzeitigkeit, Vollständig-

---

<sup>28</sup> Dass sich Teile der Öffentlichkeit auch auf anderem Wege Gehör verschaffen (können), steht hier nicht in Rede, ist aber selbstverständlich der Fall. Ebenso offensichtlich ist aber auch, dass das *auch* als Misstrauensvotum gegenüber den administrativen und parlamentarischen Verfahrensgängen zu werten ist.

keit und Verständlichkeit – interessante Anregungen darstellen. Allerdings ist für deren Verständnis die Berücksichtigung des besonderen Planungs-Kontextes, in dem die (frühzeitige) Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen ist, wesentlich.<sup>29</sup> Das gilt insbesondere für den Aspekt der »Frühzeitigkeit«, sofern er mit inhaltlicher Offenheit der Planungsabsichten gleichgesetzt wird:

4. Verbindliche Bauleitplanung ist der letzte und zugleich in seinen Folgen konkreteste, vor allem Interessen und Rechte Dritter betreffende<sup>30</sup> Schritt im System räumlicher Planung. Insofern sind hier erhebliche Vorfestlegungen ebenso wie rechtliche, ökonomische und räumliche Rahmenbedingungen wirksam. Das schränkt die inhaltliche Offenheit selbst dort ein, wo nicht bereits konkrete Entwicklungsinteressen Dritter den Anstoß zur Bebauungsplanung geben. Insofern kann es hier in der Regel nur um Details (etwa Erschließung, Maß der Nutzung, Bebauungsformen etc.) gehen, die aber für die unmittelbar Betroffenen und Interessierten von umso größerer Bedeutung sind, da hier entsprechende (ökonomische, rechtliche, bauliche) Fakten geschaffen werden.

Selbstverständlich ist es vor diesem Hintergrund wesentlich, dass die tatsächlichen inhaltlichen Gestaltungsspielräume auch entsprechend verdeutlicht werden. Zugleich wird damit auch die Bedeutung »informeller« Planungsstufen im Vorfeld verbindlicher Bauleitplanung – und der mit ihnen verbundenen öffentlichen Erörterungen – unterstrichen. Denn nur hier wären weiterreichende Fragen (z.B. nach der Art der Flächennutzung) sinnvoll zu diskutieren.

5. Ein wesentlicher Grund für die Ernüchterung, die in den 1980er Jahren mit Blick auf die Beteiligung in der Bauleitplanung eintrat, war die Überfrachtung des damaligen § 2a BBauG (auf den die §§ 3 und 4 des heutigen BauGB zurückgehen) mit Hoffnungen aller Art – etwa auf mehr »kollektive Mitgestaltung und Demokratisierung«, mehr »Freiheits- und Gestaltungsräumen gegenüber der Bevormundung von als übermächtig empfundenen staatlichen wie privaten Interessen« etc. (Evers 1982, S. 1521) Unabhängig davon, wie man zu diesen Zielen im einzelnen stehen mag, dürfte heute unstrittig sein, dass *ein* Verfahrensbaustein in einem *Fachgesetz* solchen Erwartungen nicht gerecht werden kann und soll. Vielmehr ist auch hier der Kontext, in diesem Fall: die Gesamtheit der lokal gegebenen Möglichkeiten zur Kommunikation über Stadtentwicklung in den Blick zu nehmen.

Allerdings kann, so ist anzunehmen, die Handhabung dieser einen Möglichkeit auch Indiz für die jeweilige Haltung der Kommune gegenüber ihren Öffentlichkeiten sein. Das gilt insbesondere deswegen, weil die Gemeinden hier große Gestaltungsfreiheiten haben.

6. Schon die erste Publikation zur Praxis der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bauleitplanung stiftete mit ihrem Titel »Dienst

<sup>29</sup> Eine solche »Kontextualisierung« sollte allerdings für Beteiligungsangebote in der Praxis und ihre wissenschaftliche Analyse/Bewertung ohnehin selbstverständlich sein.

<sup>30</sup> Vorgeschaltete Planungsebenen sind in der Regel lediglich »behördenverbindlich«, entfalten aber keine unmittelbare Rechtswirksamkeit gegenüber Dritten.

nach Vorschrift« (Evers 1982a)) Verwirrung. Denn wie kann es Dienst nach Vorschrift geben, wenn es keine Vorschrift gibt?

Es sei denn man nimmt das Motto »Keine Weisung – keine Veranlassung« als Maßstab.<sup>31</sup> Dann allerdings richtet sich unter Bedingungen weitgehender Gestaltungsfreiheit der Blick auf die Haltung, mit der Planungs- und Beteiligungsprozesse gestaltet werden. Es geht also (auch) um *Planungskultur*. Deren zentrales Merkmal ist, dass sie nicht durch »Weisung« bewirkt wird, sondern auf Haltung beruht.

Insofern bildet eine Untersuchung zur Praxis der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung auch diese Haltungen ab und vermittelt – pars pro toto – Hinweise auf die hiesige »Beteiligungslandschaft«.

Womit bereits auf unsere Untersuchungen zum Stand der Praxis hingewiesen wird, die in dieser Hinsicht interessante Befunde zutage fördern (ausführlich Arbeitspapier Nr. 3).

---

<sup>31</sup> [https://de.wikipedia.org/wiki/Dienst\\_nach\\_Vorschrift](https://de.wikipedia.org/wiki/Dienst_nach_Vorschrift)

## Quellen

Wilhelm **Achelpöhler** (2016) BauGB § 3 Beteiligung der Öffentlichkeit. In: Mechtild Düsing und José Martinez (Hg.): Agrarrecht. 1. Auflage; München [behandelt eigentlich nur 3(2)]

**Allianz** Vielfältige Demokratie (Hg.) (2017 a): Bürgerbeteiligung in Kommunen verankern. Leitlinien, Mustersatzung und Praxisbeispiele für ein verlässliches Zusammenwirken von Politik, Verwaltung und Bürgerschaft. Gütersloh (Bertelsmann Stiftung)

Benjamin **Barber** (1994): Starke Demokratie. Über die Teilhabe am Politischen. Hamburg (Rotbuch)

Ulrich **Battis** (2022) BauGB § 3 Beteiligung der Öffentlichkeit. In: Battis/Krautzberger/Löhr/Battis, 15. Aufl. 2022,

**Baukultur** Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2022): Phase 0. Themenheft Nr. 2. Gelsenkirchen [[https://baukultur.nrw/site/assets/files/10332/bknw\\_magazin\\_nr\\_2\\_phase\\_0-1.pdf](https://baukultur.nrw/site/assets/files/10332/bknw_magazin_nr_2_phase_0-1.pdf)]

**Bertelsmann** Stiftung (2003) Leitbild Bürgerorientierte Kommune. Orientierungsrahmen und Qualitätsmaßstab, 2. überarbeitete Auflage. Gütersloh [[http://www.buergerorientierte-kommune.de/service/pdf/Leitbild\\_BK.pdf](http://www.buergerorientierte-kommune.de/service/pdf/Leitbild_BK.pdf)]

**Bertelsmann** Stiftung (2021a): Medienmitteilung <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/demokratie-und-partizipation-in-europa/projektnachrichten/einblicke-in-die-buergerbeteiligungslandschaft-baden-wuerttembergs>

**Bertelsmann** Stiftung (Hg.) (2021b) Einblicke in die Beteiligungslandschaft Baden-Württembergs. Zahlen, Daten und Fakten aus 865 Kommunen. Download unter: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/einblicke-in-die-buergerbeteiligungslandschaft-baden-wuerttembergs-all#0>

Grischa **Bertram**, Uwe **Altrock** (2021) Wachstumsschmerzen. Kommunale Strategien und ihre Wirkungen. vhw Schriftenreihe Nr. 30. Berlin.

**Bezirksregierungen** Arnsberg u.a. (o.J.): Leitfaden für eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung. Arnsberg u.a. [<https://www.brd.nrw.de/umweltschutz/pdf/Leitfaden-fruehe-OeB.pdf>]

Ariane **Bischoff**, Klaus Selle, Heidi Sinning (2005): Informieren, Beteiligen, Kooperieren. Dortmund (Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur)

Olaf **Bischopink**, Christoph **Külpmann**, Jens **Wahlhäuser** (2021) Der sachgerechte Bebauungsplan. 5. Auflage. Bonn [vhw-Verlag]

**BMVI** (Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur) (Hrsg.) (2012) Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung. Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor. Berlin

**Deutscher Bundestag** (2002): Bericht der Enquete-Kommission »Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements – Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft« BT-Drs. 14/8900

**DStGB** (Deutscher Städte- und Gemeindebund) (2013) Bürgerbeteiligung bei kommunalen Vorhaben und in der Stadtentwicklung. DStGB-Dokumentation No. 117

Adalbert **Evers** (1982a): Dienst nach Vorschrift. Praxis der Gemeinden bei der Beteiligung der Bürger an der Bauleitplanung. In: Stadtbauwelt H. 75 S. 327-332

Adalbert **Evers**, Barbara **Lersch**, Dietmar **Strauß**, Harry **Woelk** (1982b): 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

John **Friedmann** (1998): Planning Theory Revisited. In: European Planning Studies, Vol. 6, No. 3, S. 245 ff.

Friederike **Fugmann**, Sarah Ginski, Klaus Selle, Fee Thissen u.a. (2018a): Multilaterale Kommunikation in Prozessen der Stadtentwicklung. Querauswertung von 50 Praxisbeispielen. Aachen. PT\_Materialien Bd. 40|1, Aachen

Friederike **Fugmann**, Sarah Ginski, Klaus Selle, Fee Thissen (2018b): Multilaterale Kommunikation in Prozessen der Stadtentwicklung. Ausgewählte Fallstudien. PT\_Materialien Bd. 41, Aachen

Andre **Gard** (2018): Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 25 Abs. 3 VwVfG. Baden-Baden (Nomos)

Christine **Grüger**, Damian Paderta, Klaus Selle, Fee Thissen (2021): »Wir ernsten doppelt...« Digitale Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bauleitplanung – ein Praxisbericht. In: Forum Wohnen und Stadtentwicklung H. 5/2021 S. 236-242

Christine **Grüger**, Klaus **Selle** (2021) Beteiligungslandschaft? Erschließen von Informationen zur Öffentlichkeitsbeteiligung in Prozessen städtebaulicher Planung und Entwicklung Ein Methodentest. NetzwerkStadt. Manuskripte. November 2021 [<https://www.netzwerk-stadt.eu/Downloads/Publikationen//21-5-Methodentest.pdf>]

Jürgen **Habermas** (1992): Drei normative Modelle der Demokratie: Zum Begriff deliberativer Politik, in: Herfried Münkler (Hrsg.): Die Chancen der Freiheit. Grundprobleme der Demokratie. München u.a. (Piper) S. 11–24.

Michael **Haus**, Sabine **Kuhlmann** (Hg.) (2013) Lokale Politik und Verwaltung im Zeichen der Krise. Wiesbaden (Springer/VS)

Hubert **Heinelt**, Björn **Egner**, Detlef **Sack** (2022): Kommunalpolitik und Stadtgesellschaft in Deutschland. Lokale Politik Bd. 6 Baden-Baden [Nomos]

Dieter **Hoffmann-Axthelm** (2004): Lokale Selbstverwaltung. Möglichkeiten und Grenzen direkter Demokratie. Wiesbaden (VS)

Curt M. **Jeromin** (2018) BauGB § 3 Beteiligung der Öffentlichkeit. In: Kröninger/Aschke/Jeromin (Hg.) Baugesetzbuch; 4. Auflage

Norbert **Kersting** (Hg.) (2008): Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation. Wiesbaden (VS)

Gerhard **Kienast**, Uwe **Altrock** (2018) Bürgerbeteiligung in der Stadtentwicklung und im Wohnungsbau. vhw Schriftenreihe Nr. 8. Berlin

Marion **Klemme**, Klaus **Selle** (2009): Siedlungsflächen entwickeln – Planungsverständnis überprüfen. Alltägliche Aufgaben der Stadtplanung als Gegenstand empirisch orientierter Forschung. In: disP - The Planning Review H. 179 (4/2009) S. 6-17

Marion **Klemme**, Klaus **Selle** (Hg.) (2010) Siedlungsflächen entwickeln. Akteure, Interdependenzen, Optionen. (edition | stadtentwicklung) Detmold.

Michael **Krautzberger** (2013) Wie steht es mit der Bürgerbeteiligung im Planungsrecht – braucht es neue Anstöße? In: Flächenmanagement und Bodenordnung H. 2/2013 [[https://www.krautzberger.info/assets/2012/03/o\\_fub\\_2\\_13\\_Krautzberger.pdf](https://www.krautzberger.info/assets/2012/03/o_fub_2_13_Krautzberger.pdf)]

**Michael Krautzberger** (2021) BauGB § 3 Beteiligung der Öffentlichkeit. In: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/ Krautzberger: Baugesetzbuch. Werkstand: 143. EL. August 2021

Thomas **Kuder**, (2017): Bürgerbeteiligung – neu justiert! Fair, informiert und gleichberechtigt zum »besseren« Ergebnis. vhw WerkStadt No. 16. Berlin

Thomas **Kuder** (2020): Corona und der steinige Weg zur digitalen Beteiligung. Ein Einwurf zum Planungssicherungsgesetz (PlanSiG) im Kontext der digitalen Spaltung. vhw werkSTADT No. 43. Berlin

Peter **Kurz** (2017): »Wir haben einen Lebensstilkonflikt in unserer Gesellschaft« In: Forum Wohnen und Stadtentwicklung H.5/2017 S. 235 ff..

Dana **Kupke** (2021) Planungssicherstellungsgesetz – Verlängerung bis 31.12.2022 <https://www.prometheus-recht.de/planungssicherstellungsgesetz-verlaengerung-bis-31-12-2022/#>

Uwe **Remer** (2020) Partizipative und deliberative Demokratie auf lokaler Ebene. Eine Vermessung der Beteiligungslandschaft Baden-Württembergs. Diss. Uni Stuttgart; publiziert bei Springer VS (Wiesbaden)

Mechthild **Renner**(2007): Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger an der Stadtentwicklung – ein Überblick mit Beispielen aus Projekten. In: Informationen zur Raumentwicklung Heft 1.2007. S. 1-16

Britta **Rösener**, Klaus **Selle** (Hg.) (2005): Kommunikation gestalten. Beispiele und Erfahrungen aus der Praxis für die Praxis. Kommunikation in Planungsprozessen Bd. 3. Dortmund

Paul-Stefan **Roß**, Roland **Roth** (2018) Bürgerkommune. Potentiale und Grenzen einer demokratischen Leitidee. eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 01/2018 vom 26.03.2018 [[https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter\\_beitraege/1\\_2018/nbb\\_beitrag\\_roth\\_ross\\_180326.pdf](https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter_beitraege/1_2018/nbb_beitrag_roth_ross_180326.pdf)]

Alexander **Schink** (2021) BauGB § 3 Beteiligung der Öffentlichkeit. In Beck-scher Online-Kommentar 53. Ed. Stand 1.8.2021,

Wolfgang **Schrödter** und Jens **Wahlhäuser** (2019) BauGB § 3 Beteiligung der Öffentlichkeit. In: Wolfgang Schrödter (Hg.) Baugesetzbuch, 9. Auflage Baden-Baden [Nomos] 2019

Klaus **Selle** (Hg.) (1996) Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. Wiesbaden (Bauverlag)

Klaus **Selle** (2013): Über Bürgerbeteiligung hinaus. Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? edition stadt | entwicklung. Detmold (Dorothea Rohn)

Klaus **Selle**(2018): Stadt entwickeln. Arbeit an einer Gemeinschaftsaufgabe. edition stadt | entwicklung. Lemgo (Dorothea Rohn)

Klaus **Selle** (2019): Ende der Naivität. Öffentlichkeitsbeteiligung in der Stadtentwicklung. Anstiftung zur Revision. vhw-Schriftenreihe H. 15, Berlin

Klaus **Selle** (2022a): »We must not too simply begin« Warum eine Phase 0 unverzichtbar ist. In: Baukultur Nordrhein-Westfalen (Hg.): Phase 0. Gelsenkirchen, S. 14 f.

Klaus **Selle** (2022b): Konflikt als Normalfall ? Agieren in den Spannungsfeldern der Stadtentwicklung. In: Jörg Fischer, Theresa Hilde-Carstensen, Stefan Huber (Hg.) Handbuch kommunale Planung und Steuerung. Planung, Gestaltung, Beteiligung. Weinheim [Beltz]Juventa] S.217-229

Heidi **Sinning** (2018) Öffentlichkeitsbeteiligung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover [<https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/HWB%202018/Öffentlichkeitsbeteiligung.pdf>]

**Stiftung Mitarbeit** (o.J.) Wegweiser Bürgergesellschaft. Methoden und Verfahren [<https://www.buergergesellschaft.de/mitentscheiden/methoden-verfahren/methoden-verfahren-von-a-bis-z/>]

Christoph **Thewes** Claudia Saalbach, Ulrich Kohler (2014) Bürgerbeteiligung bei umweltrelevanten Großprojekten. Der Beteiligungs-Bias als methodisches

Instrument zur Bewertung von Beteiligungsverfahren. Ms. Universität Potsdam 26. Juni 2014

Levin von **Trott zu Solz** (Hg.) (1998) Bürgerorientierte Kommune – Wege zur Stärkung der Demokratie. Projektdokumentation Bd. 1. Gütersloh (Bertelsmann)

**UBA** (Umweltbundesamt) (2018): Beteiligung. [<https://www.umweltbundesamt.de/themen/nachhaltigkeit-strategien-internationales/umweltrecht/beteiligung>]

**VDI** (Verein Deutscher Ingenieure) (2015) Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie und Infrastrukturprojekten. VDI 7000. Berlin (Beuth)

**Wissenschaftlicher Dienst** des Deutschen Bundestages (2019) Sachstandsbericht zur Bürgerbeteiligung bei der Bauleitplanung [<https://www.bundestag.de/resource/blob/654318/217a519c24ef16ec53d131a2302a5fde/WD-7-116-19-pdf-data.pdf>]

Jan **Ziekow** (2011): Bürgerbeteiligung und Bürgerengagement in der verfassten Demokratie. In: Kurt Beck und Jan Ziekow (Hg.) Mehr Bürgerbeteiligung wagen. Wege zur Vitalisierung der Demokratie. Wiesbaden [VS] S. 33 - 43

### Links

**Deutscher Bundestag** (2020): <https://dip.bundestag.de/vorgang/gesetz-zur-sicherstellung-ordnungsgemäßer-planungs-und-genehmigungsverfahren-während-der-covid-19-pandemie/261883>

**Duden** [<https://www.duden.de/rechtschreibung/Verfahren>]

**Träger öffentlicher Belange** [https://de.wikipedia.org/wiki/Träger\\_öffentlicher\\_Belange](https://de.wikipedia.org/wiki/Träger_öffentlicher_Belange)