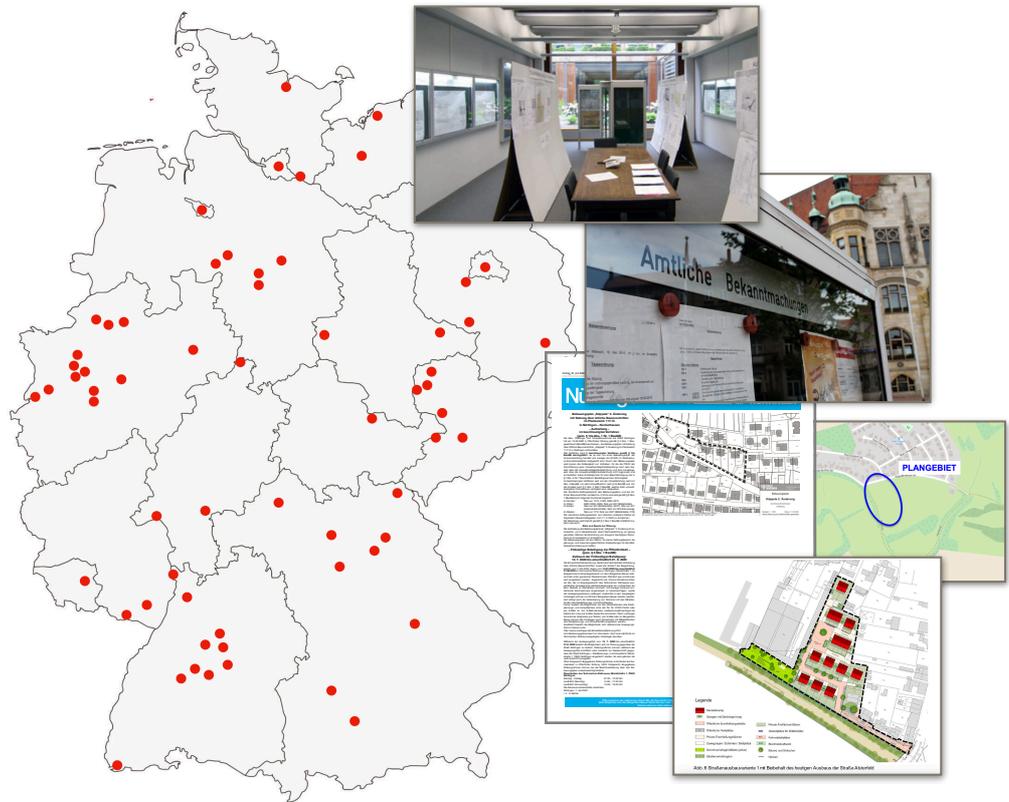


Alltag der Stadtentwicklung: Neue Blicke auf die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bauleitplanung

Arbeitspapier 3: § 3 (1) BauGB in der Praxis.



Inhalte

Vorab: Das Projekt | Zu diesem Bericht

In Kürze: Die Praxis der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung – Versuch einer Zusammenfassung

1. Vorgehen: Suchen, Finden, Beschreiben

Der Suchprozess | Erfassung und Beschreibung | Woher | Von wann | Welche Verfahrensart | Inhalte der Pläne

2. Befunde: Verfahren nach § 3 (1) BauGB in der Praxis

Beteiligung trotz »Befreiung« | Formen und Inhalte der »Unterrichtung« | »Äußerung« | ... und »Erörterung« | Coronabezug | Frühzeitig, vollständig, verständlich? | Gestaltungstypen

3. Diskussion: Erörterung der Ergebnisse

1982 – ein Blick zurück | 40 Jahre Praxis: Alles beim Alten? | Neue Blicke und vorläufige Folgerungen

Anhang

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

Bearbeitung:

Ronja Decker, Stadtplanerin AKNW, M.Sc. RWTH
und 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).

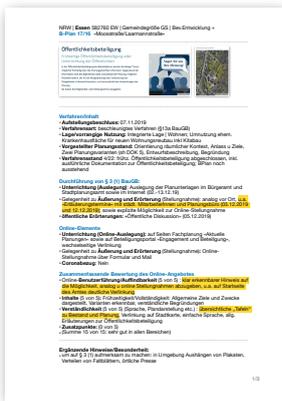
Allerdings werden in unserer Untersuchung nicht die Verfahren in ihrer Gesamtheit behandelt. Vielmehr führen wir Sondierungen in einem Ausschnitt durch, den Michael Krautzberger (2021, RdNr. 28) als »tragendes Element des Planungsprozesses« bezeichnet. Gemeint ist die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung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

Aufbauend auf dem Arbeitspapier 2, bei dem die rechtlichen Rahmenbedingungen der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung im Fokus stand, wird nun ein Blick in die Praxis geworfen.

Folgende Forschungsfrage ist hierbei leitend:

»Wie wird die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung in der verbindlichen Bauleitplanung in der kommunalen Praxis gestaltet?«

Das vorliegende Arbeitspapiers ist in drei Abschnitte gegliedert:

Zunächst werden die im Fokus stehenden Fragen sowie das ausgewertete Material dargestellt. Hierbei wird eine Übersicht gegeben, welche Bebauungsplan-Verfahren betrachtet werden (woher sie kommen, wann die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt wurde, in welchem Verfahrensschritt sie sich befinden, nach welcher Verfahrenart sie durchgeführt werden und welche Planinhalte im Vordergrund stehen). (Kap. 1)

Vor diese Hintergrund werden die Befunde zur Durchführung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung gem. § 3 (1) BauGB dargestellt. Am Anfang steht dabei ein erstes überraschendes Ergebnis, das wir »Beteiligung trotz Befreiung« genannt haben. Es schließt sich die Darstellung der Formen der »Unterrichtung«, der ausgelegten Dokumente sowie der »Gelegenheiten zu Äußerung und Erörterung« an. Nach einem Blick auf mögliche Bezüge der Verfahrensgestaltung zur pandemischen Situation 2021/2022 wird dann gefragt, ob und wie den im Gesetz formulierten Qualitätskriterien: »kurzfristig, vollständig, verständlich« Rechnung getragen wird – bevor versucht wird, Gestaltungstypen zu identifizieren. (Kap. 2)

Das darauf folgende Kapitel 3 beinhaltet die Diskussion, bzw. Einordnung der Befunde. Hier wird zunächst die große Chance eines Langzeit-Vergleichs genutzt, indem die Ergebnisse einer Studie aus dem Jahr 1982 (»Praxis der Gemeinden bei der Beteiligung der Bürger an der Bauleitplanung« (Evers et al.)) dargestellt und dann mit den heutigen Befunden verglichen werden. Resümierend ist dann zu fragen, was die »Neuen Blicke« auf ein altes Thema gelehrt haben und welche Folgerungen und womöglich neue Fragen sich daraus ergeben. (Kap.3)

Noch noch ein redaktioneller Hinweis:

- Gelegentlich verwenden wir Abkürzungen: AP für Arbeitspapier, BauGB für Baugesetzbuch (und im historischen Rückblick auch BBauG für Bundesbaugesetz) sowie fÖB für frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung.

In Kürze: Die Praxis der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung – Versuch einer Zusammenfassung

Um Antworten auf die Frage zu erhalten, wie die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung in der Praxis gestaltet wird, suchten und beschrieben wir die im Internet zugänglich gemachten Informationen zu 100 Bebauungsplanverfahren in 63 Kommunen aus allen Bundesländern und Gemeindegrößenklassen (siehe Auflistung im Anhang).

Dieser Suchprozess (siehe Kap. 1) war mit einigen Herausforderungen verbunden (z.B. zeitlich begrenzte »Sichtbarkeit« der Informationen im Internet etc.). Er erzeugte darüber hinaus jedoch auch ein erstes überraschendes Ergebnis:

I.

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

Zur Beschreibung der Verfahrensgestaltung orientierten wir uns im Wesentlichen an den Aufgaben und Qualitätsanforderungen, die das Gesetz selbst vorgibt. Das heißt: Wir fragten nach

- der »Unterrichtung« (sh. nachfolgender Pkt. 2), also der Anstoß- und Informationsfunktion,
- den Möglichkeiten sich zum Plan zu äußern (Pkt. 3)
- und den Angeboten zur Erörterung (Pkt. 4):

2.

Zur öffentlichen »Unterrichtung« zählt sowohl die Bekanntmachung, mit der auf das Verfahren aufmerksam gemacht wird, wie auch die Auslegung der Planunterlagen:

- Obwohl der Gesetzgeber im Fall des § 3 (1) BauGB die formale Ausgestaltung – etwa für die »Öffentliche Bekanntmachungen« – völlig offen lässt, ist die **große Mehrheit aller Verfahren an den Regelungen für § 3 (2) BauGB** (also der nachfolgenden »förmlichen« Beteiligung) **ausgerichtet**. Bekanntmachung und Auslegung erfolgen in der Regel (zu pandemiebedingten Ausnahmen s.u.) sowohl digital wie auch analog (Amtsblatt, Aushang, in Räumen der Verwaltung). Dabei bildet die traditionelle Auslegung der Unterlagen vielerorts immer noch das »Herzstück« der frühzeitigen Beteiligung (wie es in einem Interview hieß).
- Die Inhalte der Planungen werden auf höchst unterschiedliche Weise präsentiert. Allerdings **dominieren Darstellungsformen, die sich an den förmlichen Vorgaben für Bebauungspläne** (Planzeichenverordnung etc.) orientieren. Das bedeutet allerdings zweierlei: Auf diese Weise sind die

Informationen für Laien schwer verständlich. Und es entsteht zumindest der Eindruck, dass die Planungsabsichten schon sehr viel weiter konkretisiert sind, als dies zum Zeitpunkt der frühzeitigen Beteiligung notwendig oder wünschenswert wäre (zu Fragen der Frühzeitigkeit, Verständlichkeit etc. unten mehr)

3.

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

4.

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

In 34% der Fälle erhielten wir Hinweise auf – in der Regel ergänzend angebotene bzw. anzubietende – öffentliche Veranstaltungen.

Soweit ersichtlich gibt es zwei unterschiedliche Hintergründe für die Entscheidung, ob öffentlich erörtert wird: In einigen Gemeinden wird dies von den **Besonderheiten des Einzelfalles** abhängig gemacht (ist die Planung von weitreichender Bedeutung? o.ä.). In anderen existieren **lokale Vorgaben**, an denen alle Verfahren orientiert werden. Diese »Ortsüblichkeit« kann sich auch auf weitere Elemente der Verfahrensgestaltung (Information potentiell Betroffener, Einbindung Politik etc.) beziehen.

Ein Großteil der von uns untersuchten Verfahren (79%) wurde 2020-2023 (also auch unter dem Eindruck der Corona-Pandemie) gestaltet. Das fand nicht in jedem Fall sichtbaren Niederschlag. In 43% dieser potentiellen »Corona-Fälle« wurde die Pandemie jedoch erwähnt und auf einige Veränderungen im Verfahren (z.B. Bitte, von Besuchen im Amt Abstand zu nehmen, Auslegung nur im Internet etc.) hingewiesen. In 8 Verfahren **entfiel** mit Verweis auf die Pandemie die **Durchführung einer öffentlichen Veranstaltung**, in 6 weiteren wurden sie **online** durchgeführt. In einigen wenigen Fällen gab die Situation zudem Anlass für weitere **(Online-)Elemente** – etwa das Angebot von Online-Chats oder Erklärvideos.

BauGB und Kommentarlage beinhalten drei zentrale Kriterien für die **Qualität der dargebotenen Information**. Sie soll »frühzeitig« (Pkt. 5) erfolgen, »vollständig« (Pkt. 6) und »verständlich« (Pkt. 7) sein.

5.

Frühzeitig? In 75% der Fälle werden Bebauungspläne vorgestellt, die zumindest Laien den **Eindruck vermitteln, es handele sich um weitgehend »fertige« Pläne**. Zudem werden nur in wenigen Ausnahmefällen Alternativen gezeigt (von denen im Gesetz die Rede ist). Dort, wo dies geschieht, handelt es sich eher um Varianten in einzelnen Details und nicht um echte Alternativen. Dennoch handelt es sich aus Sicht der Fachleute, mit denen wir Interviews führten, **in der Tat um ein »frühzeitiges« Planungsstadium**. Viele Fragen seien noch offen, Gutachten stünden aus etc. – und das müsse auch so sein, solle die fÖB die in Pkt. 1 bereits genannte frühwarnende Funktion wahrnehmen.

Aus der Sicht der Öffentlichkeit werden die noch verbleibenden Spielräume **zumeist nicht als wirklich wesentlich angesehen** und z.T. sehr viel weitergehende Alternativen und Handlungsspielräume eingefordert. Ob eine solche inhaltliche Offenheit auf der Ebene der verbindlichen Bauleitplanung überhaupt möglich ist, steht allerdings dahin.

6.

Vollständig? Auch hier gibt das Gesetz Hinweise, was mit »Vollständigkeit« gemeint sein könnte:

- Zunächst wird die Darstellung von »**Zielen und Zwecken**« der Planung erwartet. Dem wird in den von uns untersuchten Fällen nahezu durchgängig entsprochen – mal durch den Entwurf der formell gehaltenen Begründung zum Bebauungsplan, in anderen Fällen durch zusammenfassende Kurztex-te.
- »**Sich wesentlich unterscheidende Lösungen**«, so ein nächstes Stichwort aus § 3 (1) BauGB, sind jedoch **praktisch nirgendwo** im ausgelegten Material **zu finden**. Das kann als weiterer Hinweis gesehen werden, dass aus Sicht der Planverantwortlichen solche grundsätzlichen Alternativen nicht gesehen werden. Ob es sie tatsächlich nicht gibt, ließe sich nur in einer sehr tief greifenden Analyse des Einzelfalles feststellen. Es gibt jedoch Anhaltspunkte für die Vermutung, dass sehr viele Planungen »nachfrageorientiert« zustande kommen, also mit konkreten Vorhaben (konkreter Träger) verknüpft sind – ohne dass sich das etwa in einem »vorhabenbezogenen« Bebauungsplan auch formell ausdrückt. In solchen Fällen liegt es nahe, dass grundsätzlichen Alternativen weder gesehen noch gewollt werden.
- Bezüglich der »**voraussichtlichen Auswirkungen der Planung**« findet man z.T. in den schon formulierten Begründungen zu den Bebauungsplänen Aussagen. Je nach Planungsstand werden zudem häufig (v.a. umweltbezogene) **Gutachten** mit ausgelegt. Ob das alles in der Tat »vollständig« ist oder ob der Öffentlichkeit möglicherweise wichtigen Informationen vorenthalten werden, entzieht sich aber der externen Ein-

schätzung. Eine besondere Erscheinungsform der »Vollständigkeit« war aber in einzelnen Fällen durchaus erkennbar: Die »Übererfüllung«. Lange Listen mit 20 oder mehr übergeordneten Planungen, übergreifenden Konzepten und Fachgutachten dienen möglicherweise der sinnvollen Information ebenso wenig wie umfangreiche juristische und für Laien vollständig unverständliche Abhandlungen.

Womit das in diesem Zusammenhang zentrale Qualitätsmerkmal angesprochen wäre:

7.

Verständlich? Überwiegend nicht, wird man feststellen müssen. Wenn in den bereits genannten 75% der Fälle die »Zeichensprache« der Bauleitplanung Verwendung findet, muss man davon ausgehen, dass Nichtfachleute dem **keine für sie relevanten Informationen** entnehmen können. Eine weitere, sehr verbreitete Verständigungsschwelle besteht in den Texten, die nur **selten alltagstauglich**, mithin allgemein verständlich sind. Das kann noch dadurch gesteigert werden, dass eine Flut von Material bereitgestellt wird, die nicht nur in sich unverständlich ist, sondern auch in ihrer Bedeutung für den Planungsfall aus der Laienperspektive nicht begriffen werden kann. Letztlich ist für große Teile der Öffentlichkeit die Bauleitplanung selbst, ihre Funktionen und Verfahren »ein **Buch mit sieben Siegeln**«.

Dem wird man entgegenhalten können, dass sich die frühzeitige Beteiligung auch an Fachleute, Behörden etc. richtet und schon aus Gründen des Rechtsschutzes im Verfahren juristisch präzise und inhaltlich belastbar argumentiert werden müsse. Das schließt aber nicht aus, dass solche Informationen zwar hinterlegt werden, im Vordergrund aber für Laien verständliche Abbildungen und Texte stehen. Dass dies möglich ist, zeigen etwa 20% der von uns untersuchten Fälle, in denen die Verfahren allgemein (z.T. mit Erklärvideos) erläutert und der Planungsstand dargestellt wird.

Zu den Besonderheiten der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung gehört auch, dass mit der Auslegung ein **kurzes Zeitfenster** geöffnet wird und danach das Planungsverfahren wieder aus den Augen der Öffentlichkeit verschwindet. Oft für lange Zeit. Auch das ist aus der Perspektive interessierter Laien schwer verständlich. Allerdings fanden wir nur in weniger als 5% der Fälle Informationen zum weiteren Verlauf (über die förmliche Beteiligung nach § 3 (2) BauGB hinaus).

8.

Versucht man diese detaillierten Beschreibungen zu bündeln, so zeichnet sich folgendes Bild ab:

- **Es dominieren »schlanke« Verfahren**, die sich auf Bekanntmachung, Auslegung, Hinweis auf die Möglichkeit zur Äußerung und das Angebot zur Erläuterung bzw. Erörterung beschränken. Versuche, die Vielfalt von Darstellungs- und Kommunikationsmöglichkeiten (insbesondere

unter Nutzung der Online-Potenziale) nutzerfreundlich einzusetzen, sind selten.

- In rund **einem Drittel der Verfahren** wurden/werden – zumeist über die genannten Elemente hinaus – **öffentliche Erörterungen angeboten** (hier sind die coronabedingten Absagen eingerechnet). Obwohl auch hierfür das gesamte Format-Spektrum zur Verfügung stünde, scheint es sich überwiegend um konventionelle Veranstaltungen (Bürgerversammlungen) zu handeln.

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

Im Bezug auf die Öffentlichkeit, die es zu beteiligen gilt, lassen sich unseres Erachtens drei Haltungen unterscheiden:

- Die »**defensive**« Haltung: meint eine eher abwehrende Einstellung gegenüber der Öffentlichkeitsbeteiligung und den damit einhergehenden Rückmeldungen aus der Bürgerschaft. Wenn es an einer Stelle heißt »Stellungnahmen *gegen* einen Plan können schriftlich [...] vorgebracht werden« dann wird diese Haltung auf den Punkt gebracht. So explizit wird sie jedoch selten dokumentiert.
- Dominant ist nach unserer Einschätzung eine »**passive**« Haltung, die mit Sätzen wie »*auf Verlangen wird der Plan erläutert*« zum Ausdruck kommen kann. Mit ihr wird signalisiert: Wir bieten unserer gesetzlichen Pflicht entsprechend Informations- und Erörterungsmöglichkeiten an. Wer das nutzen will möge es nutzen.
- Die »**einladende**« Haltung, die zur Teilnahme motiviert, Interessierte sozusagen willkommen heißt und ihnen ein breites Angebot an informations- und Erörterungsmöglichkeiten anbietet, ist – soweit das den Internetauftritten zu entnehmen ist – weitaus seltener. In diesem Segment finden sich dann auch nicht zufällig die meisten medial vielfältigen Verfahrensgestaltungen.

9.

Alles beim Alten? 1982 wurde eine Studie veröffentlicht, die sich ebenfalls der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung widmete. Ihre Ergebnisse sind auch heute noch von erstaunlicher Aktualität: So wurde z.B. eine deutliche Dominanz von »Standardverfahren« konstatiert. Ebenso wurde eine geringe Experimentierfreudigkeit festgestellt. Beides entspricht auch unseren Befunden. Somit trifft eine weitere Feststellung von 1982 heute noch zu: »*Die Informationspraxis bleibt offenbar sehr stark der alten Form passiver Informationsgewährung verhaftet. Aktive Nahebringung von Information ist selten*« (Evers et al. 1982, S.67).

10.

Fassen wir zusammen:

(a) Die **gesetzliche Verpflichtung zu »frühzeitiger, vollständiger und verständlicher« Information** definiert eine Grundanforderung, die Basis aller Formen von Beteiligung ist und sein muss. Ihr wird, insbesondere die Verständlichkeit betreffend, **nicht angemessen Rechnung getragen**.

(b) Der Gesetzgeber eröffnet mit § 3 (1) BauGB **alle Möglichkeiten zur partizipativen Ausgestaltung** dieses Verfahrensschrittes. **Sie werden** aber in der überwiegenden Mehrheit der Verfahren **nicht genutzt**.

Wie dieser Befund erklärt und bewertet werden kann und was daraus folgt, wird abschließend erörtert (sh. »Neue Blicke und vorläufige Folgerungen« in Kapitel 3).

1. Vorgehen: Suchen, Finden, Beschreiben

Um Antworten auf die Frage zu finden, wie die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung in der Praxis gestaltet wird, suchten und beschrieben wir die im Internet zugänglich gemachten Informationen von 100 Bebauungsplanverfahren in Kommunen aus allen Bundesländern und Gemeindegrößenklassen. Wie dieser Suchprozess gestaltet wurde und wie sich die erfassten Beispiele – räumlich, inhaltlich und hinsichtlich der Verfahrenstypen – verteilen, wird im Folgenden dargestellt.

Der Suchprozess

Wie gelangten wir an die Informationen zur Durchführung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung gem. § 3 (1) BauGB? Wie gestaltete sich der Suchprozess?

Es wurden Kommunen aus vier Größenordnungsklassen (bis 20.000 / 50.000 / 100.000 / 500.000) aus allen Bundesländern erfasst – wobei aus den Stadtstaaten jeweils nur Einzelbeispiele in die Studie einfließen. Die Verteilung über die Bundesländer spiegelt in etwa die Einwohnerverteilung wider – so kommt es, dass aus Nordrhein-Westfalen und Bayern vergleichsweise viele Verfahren in die Studie aufgenommen wurden.

In erster Linie dienten kommunale Websites als Hauptzugang: Hier werden – zumeist unter separaten Reitern (mit Titeln wie z.B. »Stadtentwicklung« / »Wohnen« / »Bauleitplanung«) – aktuelle oder bereits abgeschlossene Verfahren dargestellt mit Informationen zur Auslegung und inhaltlichen Dokumenten.

Bei der Auswahl der Bebauungsplan-Verfahren spielte der Zugang zu den auf § 3 (1) BauGB, also die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung bezogenen Informationen, naturgemäß eine zentrale Rolle. Das war jedoch mit einigen Komplikationen verbunden: So sollten zunächst Bebauungspläne ausgewählt werden, deren Aufstellungsbeschluss in den letzten fünf Jahren (2018-2023) lag, um eine gewisse Aktualität gewährleisten zu können. Es zeigte sich jedoch, dass der Zeitpunkt des Aufstellungsbeschlusses unabhängig von der Durchführung von § 3 (1) BauGB liegen kann. Wir stießen auf Fälle, wo diese Differenz viele Jahre umfasste. Daher wurde der Zeitpunkt der öffentlichen Bekanntmachung zum Beginn der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung (bzw. der Auslegung zugehöriger Informationen) als Auswahlkriterium genommen.

Befindet sich der B-Plan aktuell in der Auslegung (§ 3 (1) und (2) BauGB) sind zahlreiche Informationen zu finden – ist diese Phase allerdings abgeschlossen, verschwindet das Verfahren (v.a. bei kleineren Kommunen) nicht selten wieder von der Bildfläche, so dass teilweise nur noch eine Pressemitteilung zum Verfahren auffindbar ist. Dies schränkte die Auswahl an Verfahren ein und brachte mancherorts die Notwendigkeit mit, aus der Kommune nur solche Fälle in die Auswahl aufnehmen zu können, die sich derzeit in der Auslegung befinden. Diese Tatsache führte zu einem deutlich erhöhten Rechercheaufwand.

Nicht nur aus diesem Grunde erwies es sich als sinnvoll, neben der kommunalen Website weitere Quellen für den Suchprozess zu nutzen.

Zum einen boten separat geführte kommunale Beteiligungsportale gelegentlich auch Zugang zu Verfahren der Bauleitplanung. Zum anderen wurden nicht-kommunale Portale herangezogen: Hier waren es insbesondere die zahlreichen Landesportale (Bauleitplanungs-, Geo-, Beteiligungsportale), die auf aktuelle Verfahren der Kommunen hinweisen, bzw. sie vollständig darstellen. Hier erwies sich die inzwischen gesetzlich verankerte Pflicht zur Veröffentlichung (auch) in suprakommunalen Portalen als hilfreich.

Insbesondere die offiziellen Bekanntmachungen (in der Regel: Amtsblätter) mit ihren strukturiert aufgeführten Informationen zur Durchführung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligungen gem. § 3 (1) BauGB dienten als wichtige Quelle für die Erfassung relevanter Kenndaten. Hierüber konnten zahlreiche Informationen zu Themen wie Auslegungsort (sowohl digital als auch analoge Auslegung), Auslegungsdauer, Gelegenheit zur Stellungnahme etc. gewonnen werden.

Auf diese Weise wurden 100 B-Plan-Verfahren von uns in Form von »Planbögen« erfasst und beschrieben (dazu auf nachfolgenden Seiten mehr). Zudem wurden in zufällig ausgewählten Kommunen insgesamt 21 ergänzende (Kurz-)Interviews durchgeführt. Bei den Kurzinterviews lag der Fokus insbesondere auf der Frage, *warum* die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung im Bauleitplanungsverfahren in der Gemeinde XY *wie* gestaltet wird (Fragebogen der Kurzinterviews, sh Anhang).

Erfassung und Beschreibung

Jedes ausgewählte Bebauungsplan-Verfahren wurde mit Hilfe eines **Planbogens** erfasst. Anhand klar definierter Kriterien (die im Laufe der Arbeit immer weiter konkretisiert wurden – sh nachfolgende Seite) wurden alle Verfahren auf die gleiche Weise dokumentiert:

Die **Planliste** stellt ein zusammenfassendes Dokument dar. Hier werden alle Inhalte der Planbögen in tabellarischer Übersicht nebeneinander gestellt:

Bebauungsplan	Allgemein		Verfahren / Inhalt		Durchführung von § 3 (1) BauGB				Online-Elemente				Bewertung Online-Angebot																
	Bearbeitungsstand	Blatt	Bemerkungen	Genehmigungsdatum	Verfahrenstyp	Lage / Art / Nutzung	Verfahrensstand	Unterrichtung / Auslegung	Öffentlichkeitsbeteiligung	Online-Elemente	Öffentlichkeitsbeteiligung	Online-Elemente	Öffentlichkeitsbeteiligung	Online-Elemente	Öffentlichkeitsbeteiligung														
B-Plan Nr. W60/116 + Sondergebiet Forschung und Entwicklung - Kolthener Straße Süd 1+	BB	Cottbus	99676	gMS	-	2020	Rev / I	SO	§ 3 (1)	-	GA	2022	AS	OB	G	FP	OM	K	Ja (PlanEG)	2	4	3	0	9	Realisierung der im Rahmen des Strukturrahmens geplanten Ausweitung von Forschungsrichtungen, Nutzung, Erweiterung, Erneuerung und Erweiterung; Mit-Gewinn für öffentliche Dienstleistungen, Anzeigen und Hinweise bezüglich der Öffentlichkeit nach § 3 (1) BauGB				
B-Plan (ohne Nr.) - Kolthener Straße Süd 1+	BB	Cottbus	99676	gMS	-	2020	Rev / A	W	§ 3 (1)	-	GA	2022	AS	OB	S	FP	OM	K	Ja (PlanEG)	2	4	3	0	9	Realisierung der im Rahmen des Strukturrahmens geplanten Ausweitung von Forschungsrichtungen, Nutzung, Erweiterung, Erneuerung und Erweiterung; Mit-Gewinn für öffentliche Dienstleistungen, Anzeigen und Hinweise bezüglich der Öffentlichkeit nach § 3 (1) BauGB				
B-Plan Nr. 030 - Südliche Waltersgr.	BB	Järlag	12372	KS	+	2020	Rev / A	OS	§ 3 (1)	AA	CA	2022	AS	OB	MA	T	S	FP	OM	K	Nein	4	5	3	0	12	Öffentliche Dienstleistungen, Anzeigen und Hinweise bezüglich der Öffentlichkeit nach § 3 (1) BauGB		
B-Plan Nr. 119 - Medienstadt	BB	Potsdam	180334	GS	++	2017	Rev / I	SO	§ 3 (2)	AA	CA	2018	AM	AS	OS	MA	T	S	FP	BP	OM	K	Nein	4	4	3	0	11	Öffentliche Dienstleistungen, Anzeigen und Hinweise bezüglich der Öffentlichkeit nach § 3 (1) BauGB
B-Plan Nr. 141-4 - Entwicklungsbereich Kreuzweg - Park / Luch / Feldkur-	BB	Potsdam	180334	GS	++	2014	Rev / A	OG	§ 3 (2)	AA	CA	2019	AM	AS	OS	MA	T	S	FP	BP	OM	K	Nein	4	4	3	0	11	Öffentliche Dienstleistungen, Anzeigen und Hinweise bezüglich der Öffentlichkeit nach § 3 (1) BauGB
B-Plan Nr. V1-1250 - Altes Jakobstraße/ Franz-König-Straße	BE	Berlin (Bezirk: Friedrichshagen)	3609491 (29014)	GS	++	2005	BvV / I	W	§ 3 (1)	AA	CA	2022	AM	AS	OS	MA	T	S	FP	BP	OM	K	Nein	4	5	3	0	14	Öffentliche Dienstleistungen, Anzeigen und Hinweise bezüglich der Öffentlichkeit nach § 3 (1) BauGB
B-Plan Nr. 20-02/1 - Siemensstraße	BW	Freiburg	45660	AMS	+	2020	Rev / A	GE	§ 3 (2)	AA	CA	2021	AM	AS	OS	MA			FP	BP	OF	K	Nein	2	4	5	0	11	Öffentliche Dienstleistungen, Anzeigen und Hinweise bezüglich der Öffentlichkeit nach § 3 (1) BauGB
B-Plan (ohne Nr.) - Kappelbach-Gr.	BW	Graenicher-Wyhlen	309370	14987	+	2017	Rev / I	W	SB	AA	CA	2018	AM	AS		MA			FP	NPP	OM	K	Nein	2	4	3	0	9	Öffentliche Dienstleistungen, Anzeigen und Hinweise bezüglich der Öffentlichkeit nach § 3 (1) BauGB
B-Plan (ohne Nr.) - Gartenfelder/ Marktheimer, 2. Änderung	BW	Herrnsberg	40908	AMS	+	2020	BvV + VEP	I	SO	§ 3 (2)	-	-	-	-		MA			FP	BP	OM	K	Nein	-	-	-	-	-	Öffentliche Dienstleistungen, Anzeigen und Hinweise bezüglich der Öffentlichkeit nach § 3 (1) BauGB

Abb. 01: Planbögen und Planliste

Folgende **Inhalte** wurden in den Planbögen und in der Planliste zusammenfassend dokumentiert:

Kopfdaten

Bundesland (Abk. laut BMBF); **Einwohnerzahl** (aus Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (BKG, 2019)); **Gemeindegrößenklasse** (nach BBSR); **EW-Entwicklungstendenz**: von überdurchschnittlich schrumpfend (– –) bis überdurchschnittlich wachsend (++)

Verfahren / Inhalt

Verfahrensart: Regelplanverfahren (§§ 8,10) (ReV) | Vereinfachtes Verfahren (§ 13) (VeV) | Beschleunigtes Verfahren (§ 13a) (BeV) | (ggf. + Vorhabenbezogenes Verfahren (§ 12) (VEP))

Lage | vorr. Nutzung: Lage: Arrondierung (A), Integrierte Lage (I), Sonstige Lage (S) | Vorrangige Nutzung gem. BNVO: Wohnfläche (W), Mischgebiet (MI), urbanes Gebiet (MU), gewerbliche Baufläche (G), Industriegebiet (GI), Sonderbaufläche (SO), Kerngebiet (MK), öff. Grünfläche (ÖG) etc.

Verfahrensstand: (aktueller/letzter Verfahrensstand): abgeschlossene bzw. derzeitige Durchführung der frühzeitigen Bürgerbeteiligung gem. § 3 (1) BauGB | abgeschlossene bzw. derzeitige öffentliche Auslegung gem. § 3 (2) BauGB | Satzungsbeschluss (SB)

Durchführung von § 3 (1) BauGB

Unterrichtung (Auslegung): analoger Aushang bzw. Auslegung (AA) | online Auslegung (OA) | Zeitpunkt der Durchführung von § 3 (1) (Jahr)

Gelegenheit zu Äußerung (Stellungnahmen): analog – mündlich (AM) | analog – schriftlich (AS) | online – mündlich (OM) | online – schriftlich (OS) | kein Hinweis (kH)

Gelegenheit zu Erörterung/Erläuterung: mündlich im Amt/ Ort der Auslegung (MA) | telefonisch (T) | schriftlich (S) | Sonstiges (SO) | Öffentliche Veranstaltung (ÖV) | kein Hinweis (k.H.) – (bei expliziten Terminen dahinter in Klammern Anzahl)

Online-Elemente

Unterrichtung (Online-Auslegung): Darstellung auf Seite Fachplanung (FP) | Beteiligungsportal (BP) | Nicht-kommunales Portal (z.B. Landesportal, Kreisportal etc.) (NKP) | Gesonderte Seite (GS)

Gelegenheit zu Online-Äußerung (Online-Stellungnahmen): online – Mail (OM) | online – Formular (OF) | online – Individuelle/ teilöff. Videokonferenz (OVK) | Keine (k)

Gelegenheit zu Online-Erörterung/Erläuterung: online – Individuelle/ teilöff. Videokonferenz (OVK) | online – Öffentliche Veranstaltung (OÖV) | online – Vertonte Präsentation (OVP) | Keine (k)

Coronabezug (bei Wahl von Online-Elementen erkennbar): Ja (ggf. Bezug PlanSiG) | Nein
Zusammenfassende Bewertung des Online-Angebotes: entlang der Kriterien Benutzerführung, Auffindbarkeit, Inhalte – Frühzeitigkeit, Vollständigkeit, Verständlichkeit – Sprache, Plandarstellung; ggf. Zusatzpunkte (für außergewöhnliche Online-Angebote)

Woher? – Verortung der Verfahren:

Wie bereits erläutert, werden Kommunen aus allen Bundesländern erfasst. Die Verteilung der Verfahren über die Bundesländer spiegelt anteilig in etwa die Einwohnerverteilung wider. Aus den Stadtstaaten Berlin, Bremen, und Hamburg werden lediglich Einzelbeispiele mit aufgenommen. Aus manchen Kommunen fließen gleich mehrere Verfahren in die Erhebung ein. Die 100 betrachteten Verfahren verteilen sich auf insgesamt 63 Kommunen. Die nachfolgende Karte visualisiert die Verteilung der Kommunen im Bundesgebiet:

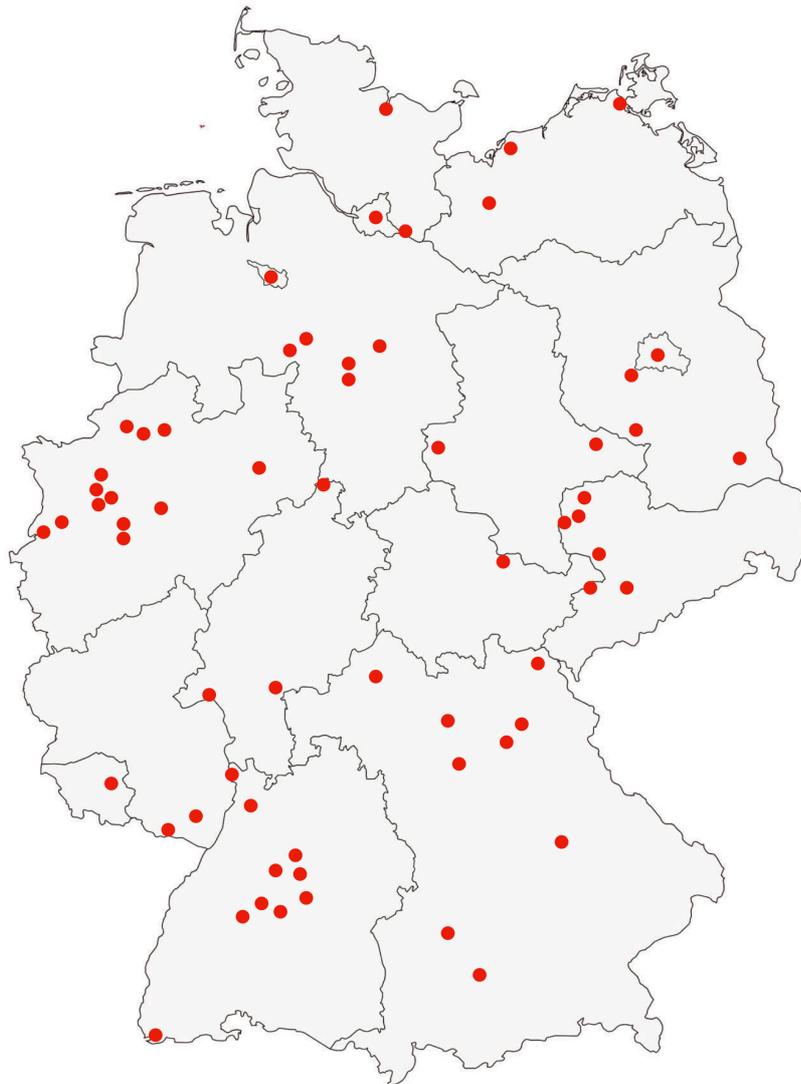


Abb. 02: Verteilung der betrachteten Verfahren im Bundesgebiet

Angelehnt an die Unterteilung der Gemeindegrößen des BBSR¹ ergibt sich für unsere Untersuchung die folgende (sh. auch Abb. 02):

bis 20.000 EW (Kleinstadt)	—>	23 betrachtete Verfahren
bis 50.000 EW (kleine Mittelstadt)	—>	21 betrachtete Verfahren
bis 100.000 EW (große Mittelstadt)	—>	17 betrachtete Verfahren
über 100.000 EW (Großstadt)	—>	39 betrachtete Verfahren

¹ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) 2020-2022: Laufende Stadtbeobachtung - Raumabgrenzungen. Stadt- und Gemeindetypen in Deutschland

Zudem wurde in der Studie darauf geachtet, dass sowohl schrumpfende, als auch wachsende Kommunen mit ausgewählt werden, um die Bandbreite an Entwicklungsdynamiken abbilden zu können.

Von wann? – Verfahrensstand und Zeitpunkt der Durchführung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung

Welchen Verfahrensstand haben die betrachteten B-Plan-Verfahren zum Zeitpunkt der Erfassung? Diese Frage ist für die Empirie nicht ganz unerheblich, da die unterschiedlichen Verfahrensstände eine leichte Un-

schärfe bei der Erfassung mit sich bringen. Die Fälle, die sich zum Zeitpunkt der Erhebung aktuell in der Durchführung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung gem. § 3 (1) BauGB befinden, oder diesen Schritt gerade abgeschlossen haben, sind einfach zu erfassen, da alle Informationen zu diesem Verfahrensschritt präsentiert werden. Anders ist es bei den Fällen, die sich zum Zeitpunkt der Erhebung bereits im Schritt der öffentlichen Auslegung gem. § 3 (2) BauGB befinden oder gar mit Satzungsbeschluss abgeschlossen wurden: hier kommt es auf die Art der Dokumentation an, in wie weit der Stand zum Zeitpunkt des hier im Fokus stehenden Verfahrensschritts transparent dokumentiert wird.²

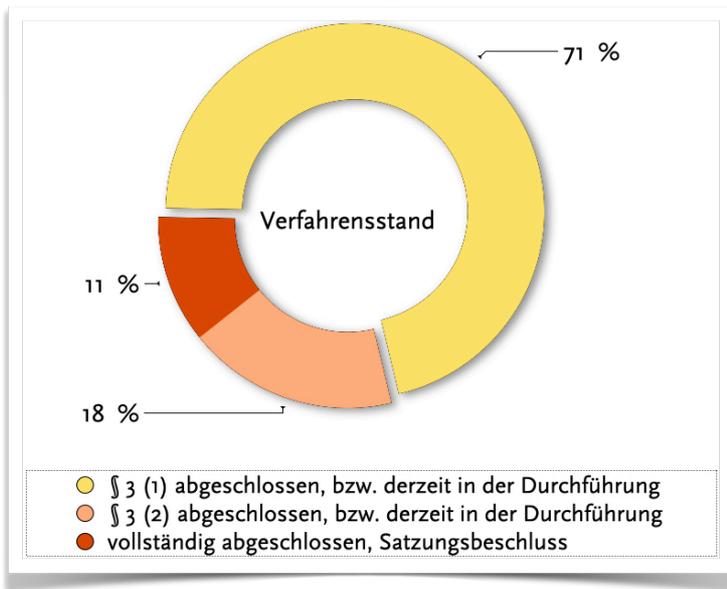


Abb. 03: Verteilung Verfahrensstände

Welche Verfahrensart?

Im Rahmen unserer Darstellung der rechtlichen Regelungen (sh. Arbeitspapier 2) wurden bereits die verschiedenen Verfahrensarten der Bauleitplanung kurz vorgestellt. Dies soll hier noch einmal in Erinnerung gerufen und zugleich ein Überblick gegeben werden, wie die Verteilung der betrachteten B-Plan-Verfahren in Bezug auf die Verfahrensarten ausfällt (sh. nachfolgende Grafik):

Das »normale« Bebauungsplanverfahren, das korrekt auch als »Regelplanverfahren« bezeichnet wird, ist das regulär durchgeführte Verfahren der Bauleitplanung zur Aufstellung, Änderung oder Ergänzung eines Bebauungsplanes gem. §§ 8, 10 BauGB.

² Die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung gem. § 3 (1) BauGB wurde bei den betrachteten Bebauungsplänen zwischen 2015 und 2023 durchgeführt – die Hälfte aller erfassten Verfahren im Jahr 2022.

³ Für einen detaillierteren Überblick über die Arten und Unterschiede der Bebauungsplanverfahren sh. auch die Übersicht der Gemeinde Kressbronn im Anhang

Neben diesem »Regelverfahren« gibt es noch die so genannten »vereinfachten« und »beschleunigten« Bebauungsplanverfahren:

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 früh-

zeitige Unterrichtung und Erörterung nach § 3 (1) und § 4 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 »vorhabenbezo-

gene Verfahren« (§ 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.

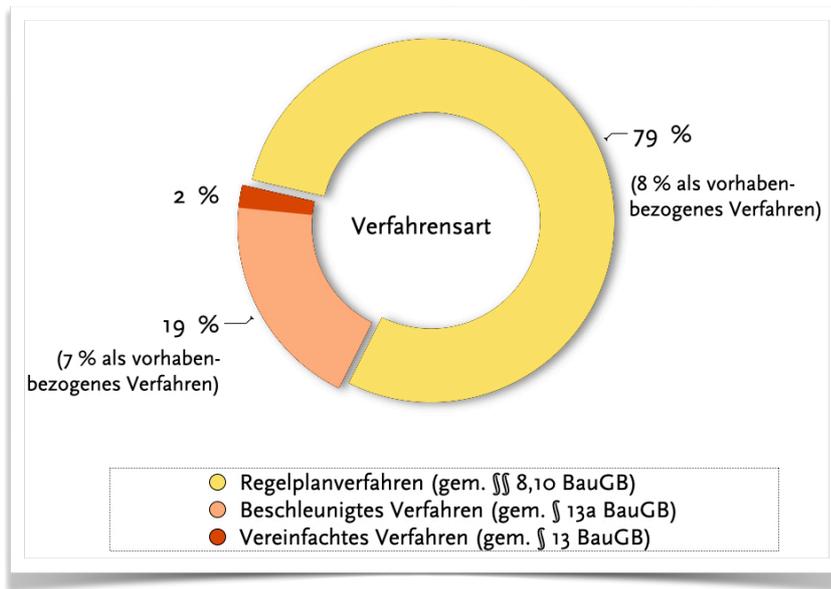


Abb. 04: Verteilung Verfahrensarten

Inhalte der Pläne

Die Palette an geplanten Nutzungen, die im Rahmen der von uns untersuchten B-Plan-Verfahren realisiert werden sollen, ist breit und bunt gefächert.

Im Fokus stehen jedoch Verfahren der Innenentwicklung: So liegen etwa zwei Drittel der betrachteten B-Plan-Verfahren in integrierter Lage, (ein Drittel stellen eine Art Arrondierung am Ortsrand dar, eine Handvoll Fälle sind Verfahren im weiteren Außenbereich). Der Schwerpunkt auf Verfahren der Innentwicklung wurde bewusst gewählt, um eine gewisse Vergleichbarkeit der Fälle sicher zu stellen und – vor allem – um der Aktualität und Brisanz dieses Themas in der heutigen Stadtentwicklung Rechnung zu tragen.

Etwa die Hälfte der betrachteten B-Plan-Verfahren weist als vorrangige Nutzung »Wohnen« aus. Es handelt sich dabei sowohl um reine Wohngebiete mit Ein- und Zweifamilienhäusern als auch um Mischnutzungen. Insbesondere die Kombination aus Wohn- und Büro-/ Geschäftsgebäuden ist (z.T. auch in Kombination mit Gemeinbedarfsfläche wie Kita oder Bürgerhaus) in mehreren Verfahren aufzufinden. Es geht also

bei den hier betrachteten Fällen vor allem um Wohnnutzung, das Spektrum reicht jedoch von Mischgebieten und urbanen Gebieten über gewerblich oder industriell genutzten Gebieten bis hin zu Sonderbauflächen oder auch Grünflächen.

Um einen Eindruck von dem untersuchten Material zu vermitteln und damit zugleich zu verdeutlichen, was typische Inhalte von Bebauungsplänen sind bzw. sein können, hier einige Beispiele:

- So wurde etwa das Verfahren zu einem B-Plan betrachtet, der sich auf eine ehemals gewerblich genutzte Fläche von rd. 5 ha bezieht. Ziel sind Umwidmung und Neubebauung des Areals mit voraussichtlich 11 Einfamilienhäusern, für die der Grundstückseigentümer und Vorhabenträger bereits ein städtebauliches Konzept erarbeitet hat. Neben Erschließungsfragen und dem Anschluss an die bereits bestehende Bebauung stellte hier der Umgang mit Altlasten auf der Fläche eine Herausforderung dar.
- Im nächsten Fall geht es um die städtebauliche Entwicklung einer zentralen und derzeit für Freizeitaktivitäten stark frequentierten Freifläche. Hier stehen bürgerschaftliche Interessen, die auf das weitgehende Freihalten der Fläche gerichtet sind, den Bauabsichten des Eigentümers (und gleichzeitig Investors) sowie dem Interesse der Stadt an baulicher Innenentwicklung gegenüber – Nutzungsfragen und architektonische Ausgestaltung stehen im Fokus.
- Ein weiteres Beispiel ist die Planung für eine Grünfläche. Sie ist Bestandteil eines durch Rahmenpläne bereits definierten Konversionskonzeptes für einen ehemaligen Kasernenstandort – und resultiert zudem aus Ausgleichserfordernissen für das Gesamtvorhaben.
- Im weiten Spektrum der Innentwicklung gibt es auch Fälle, in denen Widerstand gegen Umwidmungen und neue Wohnbebauungen von angrenzenden gewerblichen Nutzungen ausgeht, deren Betreiberinnen und Betreiber Einschränkungen befürchten.

Es wurden aber auch über die bauliche Entwicklung im Innenbereich hinausgehende Fälle erfasst, um ein möglichst breites Spektrum sichtbar zu machen – etwa die Erneuerung eines Windenergieparks auf vorhandenem Standort, die vor allem verkehrstechnische Umgestaltung eines Bahnhofsumfeldes, die Erweiterung eines Pflegeheims, der Neubau eines Stadions, Teiländerungen eines bestehenden B-Plans mit dem Ziel der Verhinderung großflächigen Einzelhandels, die Festsetzung eines Sondergebietes »Stadtbahn-Betriebshof« oder einer Gemeinbedarfsfläche, auf der eine Obdachlosenunterkunft errichtet werden soll u.v.a.m.

2. Befunde: Verfahren nach § 3 (1) BauGB in der Praxis

Wie also werden sie gestaltet – die Verfahren der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung in der (verbindlichen) Bauleitplanung?

Aus der Befassung mit den rechtlichen Rahmenbedingungen (Arbeitspapier 2) wissen wir, dass der Gesetzgeber den Kommunen gerade in diesem Prozessabschnitt weitgehend freie Hand lässt. Umso interessanter ist es, herauszufinden, ob und wie dieser Spielraum genutzt wird.

Dazu fassen wir im Folgenden unsere Befunde zusammen. (Auf die Aspekte der Online-Nutzung in diesem Verfahrenszusammenhang gehen wir mit einer zusätzlichen Querauswertung in Arbeitspapier 4 vertiefend ein.) Im Ablauf der Darstellung orientieren wir uns im Wesentlichen an den Aufgaben und Qualitätsanforderungen, die das Gesetz vorgibt (»Unterrichtung«, »Gelegenheit zur Äußerung« – also Information, Erörterung etc.). Wie diese Ergebnisse zu beurteilen sind und was aus ihnen folgt ist Gegenstand des darauffolgenden Kapitels 3.

Beteiligung trotz »Befreiung« – ein erster, überraschender Befund

Wie oben bereits angedeutet ergab sich bereits im Suchprozess selbst ein erstes inhaltliches – und für uns überraschendes – Ergebnis: Wir stießen auf Verfahren, die gar nicht erforderlich waren. Gelegentlich fand das in folgendem spröden Satz seinen Niederschlag: *»Trotz der Anwendung des beschleunigten Verfahrens nach § 13a BauGB wird von der frühzeitigen Unterrichtung gemäß § 3 Abs. 1 und § 4 Abs. 1 BauGB nach § 13 a Abs. 2 Nr.1 i. V. m. § 13 Abs. 2 Nr. 1 Gebrauch gemacht.«*

Mit anderen Worten: Obwohl der Gesetzgeber mit den so genannten »vereinfachten« und »beschleunigten« Verfahren die Möglichkeit eröffnet, auf die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung zu verzichten, wird vielfach⁴ von dieser Möglichkeit kein Gebrauch gemacht.

Auf die Frage »Warum« können sowohl in textlichen Erläuterungen der Kommunen als auch in Gesprächen folgende Antworten gefunden werden:

»Wir verzichten nicht, da wir aus der Vergangenheit gelernt haben, dass dieser Schritt der frühzeitigen Beteiligung sehr wichtig, ist. Egal welche Lage und egal wie groß das Verfahren ist.«

Teilweise würden im Rahmen der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung Forderungen von Seiten der Behörden und Öffentlichkeit zu noch erstellenden Gutachten u.ä. gestellt, denen man als Kommune nachkommen müsse – wenn der Schritt der Unterrichtung wegfalle, fehle dieser wichtige, frühzeitige Austausch.

⁴ Der exakte Anteil von Verfahren, in denen auf die Durchführung verzichtet wird, lässt sich im Rahmen dieses Untersuchungsansatzes nicht genauer bestimmen, da unsere Suche auf die *durchgeführten* Verfahren gerichtet war. In lediglich einem von uns erfassten beschleunigten B-Plan-Verfahren wurde der Verzicht auf die frühzeitige Unterrichtung erkennbar und zugleich ein gut sichtbarer Hinweis darauf gegeben, dass im Rahmen der darauffolgenden öffentlichen Auslegung gem. § 3 (2) BauGB Gelegenheit zur Stellungnahme bestehe.

Im Gespräch mit einer anderen Kommune wurden ähnliche Begründungen genannt: Man habe in der Vergangenheit bereits mehrere Fälle gehabt, in denen man auf die frühzeitige Beteiligung verzichtet habe, dafür musste man »die Auslegung danach doppelt und dreifach durchführen – wir haben also nichts gewonnen«. Es würde daher nie auf diesen Schritt verzichtet – »wir halten das so als planungssicherer«. Oder: »Der Mehrwert, den wir durch die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung abgreifen, ist einfach wichtig. Man hat keine Zeit oder Ressource gespart, wenn man darauf verzichtet – das hat sich bereits in diversen Projekten gezeigt, wo wir die Verfahrensschritte schließlich doch nachholen mussten.«

Diese Einschätzung zeigt sich auch an anderer Stelle: In mehreren von uns betrachteten Fällen wurde während des laufenden Bebauungsplanverfahrens eine Änderung der Verfahrensart – vom beschleunigten Verfahren auf das Regelplanverfahren – vorgenommen. Die Gründe für solch eine Änderung reichen von der lauten Forderung der Bürgerschaft, stärker eingebunden werden zu wollen bis hin zum Einklagen der Erstellung einer Umweltprüfung inkl. Umweltbericht (welche laut §§ 13a (2) Nr. 1, 13 (3) S. 1 Hs. 1 BauGB im beschleunigten Verfahren ebenfalls nicht zwingend erforderlich ist).

Formen und Inhalte der »Unterrichtung«

Zur öffentlichen »Unterrichtung« zählt sowohl die Bekanntmachung, mit der auf das Verfahren aufmerksam gemacht wird, wie auch die »Auslegung« der Planunterlagen.

Die Forderung, dass eine Bekanntmachung »ortsüblich« vorzunehmen sei, bezieht sich im Gesetz eigentlich nur auf den zweiten Verfahrensschritt der Beteiligung (§ 3 (2) BauGB (sh. dazu unser Arbeitspapier 2)) Dennoch wird dies bei der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung – obwohl hier gänzliche Gestaltungsfreiheit herrscht – von den Kommunen ganz überwiegend auf die selbe Art und Weise gehandhabt:

In der Regel sind es die kommunalen Amtsblätter, die als Kommunikationsmittel für die Ankündigung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung dienen. Mancherorts wird die Mitteilung auch über eine Anzeige im Stadtanzeiger, über eine Pressemitteilung in der Tageszeitung oder als Aushang in den Schaukästen im Ort vorgenommen (sh. Abb. 05). Als digitale Kommunikationsmittel dienen ebenfalls das (digitale) Amtsblatt als auch Kurzmitteilungen auf den städtischen Website, z.B. unter »Aktuelles« / »News«.⁵

Der Umfang der Informationen, die in der Bekanntmachung zu finden sind, ist höchst divers. Teilweise sind es nur organisatorische Informationen (wie Ort der Auslegung etc.), meist wird die Bekanntmachung aber auch genutzt, um bereits inhaltliche Informationen zum Vorhaben (wie Ziele der Planungen, Inhalte zum Umweltbericht und

⁵ Das Kontaktieren der direkten Anwohnerschaft und der Eigentümerinnen und Eigentümer mit einem Anschreiben zum Aufmerksammachen auf das bevorstehende Beteiligungsangebot, ist eine außergewöhnliche Art der Bekanntmachung in wenigen Fällen und wurde von einer Kommune eigens als »außergewöhnliche Sonderleitung der Verwaltung« bezeichnet.

Öffentliche Auslegungen

Im Rahmen der Beteiligung der Öffentlichkeit wird den interessierten Bürgerinnen und Bürgern frühzeitig Gelegenheit gegeben, sich über planerische Entwürfe zu informieren und ihre Anregungen vorzubringen.



Raum für öffentliche Auslegungen. © wiesbaden.de

Die Planunterlagen zur Bebauungs- und Flächennutzungsplanung der Landeshauptstadt Wiesbaden können von den Bürgerinnen und Bürgern im Verwaltungsgebäude Gustav-Stresemann-Ring 15, Raum für öffentliche Auslegungen, zu folgenden Öffnungszeiten eingesehen werden: Montag, Dienstag, Donnerstag von 8 bis 16 Uhr, Mittwoch von 8 bis 18 Uhr, Freitag von 8 bis 12 Uhr.

Abb. 06: Auslegungsräume Wiesbaden



Abb. 07: Auslegungsräume Augsburg

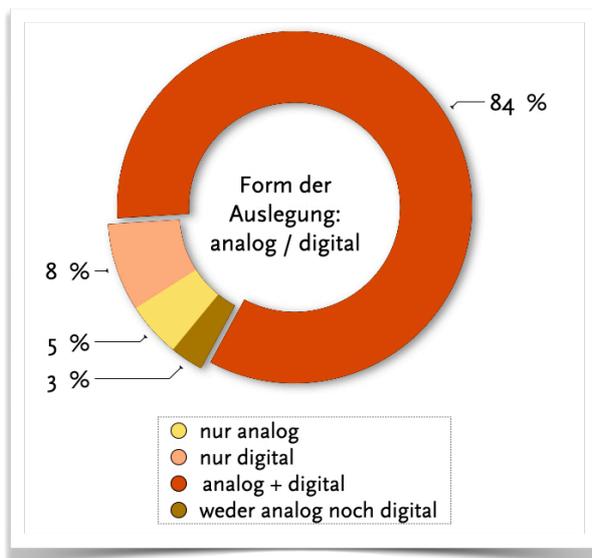


Abb. 08: Verteilung »Form der Auslegung«

anderen Untersuchungen) zu vermitteln. In der Regel wird der Bebauungsplan zur Unterrichtung in der Kommune an einem Ort zentral ausgelegt. So kann sich die interessierte Bürgerschaft im Stadtplanungsamt / Bürgeramt / Bauamt o.ä. mit Hilfe der ausgelegten Unterlagen »in den Schaukästen« oder »an den Anschlagtafeln« informieren.

In wenigen untersuchten Fällen – insbesondere aber in den großen Stadtstaaten wie Hamburg oder Bremen – liegen die Pläne sogar an zwei Orten aus: einmal zentral bei der gesamtstädtischen Behörde für Stadtentwicklung bzw. im zentralen Rathaus und einmal auf Bezirksebene im zuständigen Bezirksamt. In einem weiteren Beispiel (kein Stadtstaat) gibt es neben dem zentralen Stadtplanungsamt auch noch ein Bürgerbüro in der Innenstadt (betreut vom Presse- und Bürgerbeteiligungsamt), in dem bei Bedarf – z.B. bei Verfahren von besonderem Interesse / Innenstadtlage – die Auslage zusätzlich erfolgen kann.

Diese beschriebene analoge Auslage der Unterlagen wurde bei 89 % der betrachteten Verfahren in dieser Form durchgeführt. Es lässt sich allgemein festhalten – und dies wurde auch in den Kurzinterviews bestätigt – dass das analoge Angebot vielerorts fester Bestandteil bleibt und mancherorts sogar das »Herzstück« der frühzeitigen Beteiligung bildet (sh auch Abb. 08).

Bei 92 % erfolgte (zusätzlich) eine digitale Auslage. Hier sind es insbesondere die Fachplanungsseiten der Kommunen, auf denen die Unterlagen – meist unter »Stadtplanungsamt / Bauleitplanung« – aufgeführt werden. Zudem dienen mancherorts (kommunale) Beteiligungsplattformen sowie nicht-kommunale Plattformen auf Landesebene als digitaler Ort für die Auslage der Unterlagen (ausführlich zu den Online-Elementen: Arbeitspapier 4).

Die Auslegungsdauer ist bei der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung ebenfalls höchst divers. Mancherorts liegen die Unterlagen nur für einen Zeitraum von 11 Tagen aus und andernorts liegen sie einige Wochen aus. Meistens sind es jedoch etwa vier Wochen, in denen die Öffentlichkeit Gelegenheit zur Sichtung der Unterlagen und Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung hat. Der Zeitraum von vier Wochen er-

gibt sich daraus, dass bei der Durchführung der Beteiligung gem. § 3 (2) BauGB die Auslegung »für die Dauer eines Monats« gesetzlich vorgeschrieben ist, viele Kommunen sich daran orientieren und beide Schritte formell auf die selbe Art durchführen.

Laut Gesetz (§ 3 (1) BauGB) sollen sich die Inhalte der »Unterrichtung« auf *»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«* beziehen.

In der Praxis werden zu diesem Zweck sowohl grafische als auch textliche Elemente ausgelegt werden:

Zu den grafischen Elementen gehört zunächst die räumliche Verortung des Plangebiets in Form eines Lageplans (sh. Abb. 09). Die Kommunen nutzen zur Darstellung sowohl Luftbilder und historische Karten, als auch architektonisch/städtebauliche Lagepläne in unterschiedlichen Maßstabs- und Detaillierungsebenen sowie (bei der Online-Auslegung) digital-interaktive Stadtpläne.

Zu den grafischen Elementen gehört zudem ein Planteil. In drei Viertel aller untersuchten Fälle liegt bereits ein gezeichneter Bebauungsplan im Entwurf aus (sh. Abb. 10). Wie bereits im vorherigen Arbeitspapier 2 thematisiert, ist zu diskutieren, in wie weit dieser Bearbeitungsstand im Widerspruch zum Ziel der »Frühzeitigkeit« steht – da Bebauungspläne bekanntlich klare Abgrenzungen ziehen und Bauvorgaben festsetzen. Zudem ist zu diskutieren, in wie weit dieser Bearbeitungsstand im Widerspruch zum Ziel der »Verständlichkeit« steht – da die formell gehaltenen Bebauungspläne mit ihren auf die Planzeichenverordnung zurückgehenden Darstellungsweisen für die nicht-fachliche Öffentlichkeit z.T. nur schwer verständlich sind (dazu bei den »Qualitätskriterien« unten mehr).

Neben den Bebauungsplänen im Entwurf gibt es bei einigen Auslegungen »städtebauliche (Wohn-)Konzepte«, »Gestaltungskonzepte« oder »Rahmenpläne«, die teilweise im Kontext städtebaulicher Machbarkeitsstudien stehen (sh. Abb. 11). Der Forderung nach der Darstellung »sich wesentlich unterscheidender Lösungen« wird an dieser Stelle – wie bereits beschrieben – höchstens durch Variantendarstellung nachgekommen. In ein paar (wenigen) Verfahren, liegen bereits architektonisch ausdetaillierte Zeichnungen, (z.T. bis hin zum Maßstab 1:100) vor. Dies ist in der Regel gekoppelt an einen klaren Vorhabenbezug – was aber nicht unbedingt bedeutet, dass das Bebauungsplanverfahren auch als vorhabenbezogenes Verfahren durchgeführt wird... Überhaupt gewinnt man den Eindruck, dass in einem sehr viel größeren Anteil der ausgelegten Planungen konkrete Vorhaben im Hintergrund stehen – ohne dass dies in einer entsprechenden Verfahrenszuordnung zum Ausdruck kommt.



Abb. 09: Collage – Lagepläne

Als textliches Element liegt in der Regel eine formell gehaltene Begründung im Entwurf aus. Hier werden »die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung«, »die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung« und vieles mehr in vielseitigen Dokumenten ausformuliert. Insbesondere bei den Verfahren, bei denen städtebauliche Entwürfe ausliegen, gibt es häufig eine Entwurfsbeschreibung – entweder als separates Dokument oder als Kapitel in der o.g. Begründung.

Als weitere textliche Elemente sind beispielsweise Gutachten und Protokolle zu nennen, die je nach Verfahrensstand, -umfang und -inhalt fallabhängig mit ausgelegt werden. Als Beispiel sind hier Geotechnische Konzepte, Niederschlagswasserkonzepte oder Baum- und Gehölzerfassungen zu nennen. Sind der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung bereits andere Verfahrens-/ Beteiligungsschritte vorausgegangen, werden mancherorts die dazugehörigen Protokolle ausgelegt.

In etwa jedem 5. Verfahren sind Dokumente zu finden, in denen der Entwurf mit grafischen und textlichen Elementen zusammenfassend, in einfacher Sprache dargestellt wird (sh. Abb. 12). Die Dokumentenform der zusammenfassenden Kurzdarstellungen ist vielseitig und reicht von Faltblättern, Flyern und Infoblättern bis zu Powerpoint-Präsentationen und vertonten Erklärvideos. Zu der Frage, inwieweit diese zusammenfassenden Elemente auch in der analogen Auslage mit ausgestellt werden, ist aufgrund der internetbasierte Recherche keine verlässliche Antwort möglich.

»Äußerung« – Stellungnahme

Nach der »Unterrichtung« folgt im Gesetz (§ 3 (1) S.1 BauGB) die »Gelegenheit zur Äußerung« als nächste Aufgabe der Kommune. Auch hier ist sie völlig frei hinsichtlich der Frage, wie sie diese Gelegenheit gibt.

Bei fast allen der betrachteten B-Plan-Verfahren (93%) wird der Öffentlichkeit die Möglichkeit eingeräumt, schriftlich vor Ort im Amt oder auf postalischem Weg eine Stellungnahme abzugeben (in unserer Klassifikation: »analog schriftlich«) – sh auch nebenstehende Abb. 13. In der Regel müssen die Stellungnahmen an das zuständige Ressort der Kommune (meist: Stadtplanungsamt / Baureferat) adressiert werden.⁶

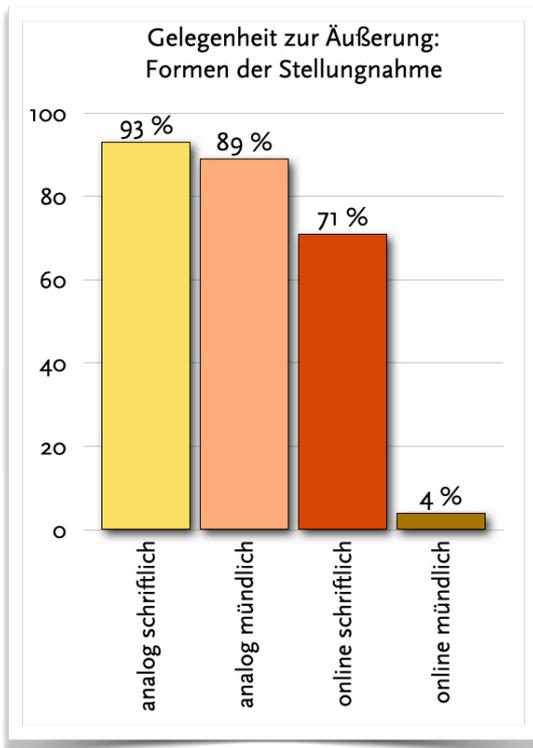


Abb. 13: Verteilung »Gelegenheit zur Äußerung«

Bei 89% der Verfahren gibt es zudem die Möglichkeit, »analog mündlich« (d.h. vor Ort bei der Auslage »zur Niederschrift«) eine Stellungnahme abzugeben. In nahezu allen Fälle, bei denen diese Option nicht angeboten wurde, ist dies auf die pandemische Ausnahmesituation zurückzuführen. Zumeist wird hier auch auf das Planungssicherstellungsgesetz (PlanSiG) verwiesen (dazu unten mehr: »Coronabezug«).

Die Möglichkeit der Stellungnahme »zur Niederschrift« wird, wie es in mehreren Interviews hieß, immer seltener angenommen. Vor allem das digitale Angebot (»online-schriftlich«) habe diese Form »verdrängt«⁷.

Eine weitere »Gelegenheit zur Äußerung« besteht im Kontext von Formen der Bürgerversammlungen, die vielerorts im Rahmen der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt werden (zu Öffentlichkeitsveranstaltungen im Rahmen der »Erörterung« unten mehr). In manchen Einladungen oder Dokumentationen zu Öffentlichkeitsveranstaltungen wird formuliert, dass die Möglichkeit der Stellungnahme vor Ort bei der Veranstaltung eingeräumt wird; bei anderen wird es nicht so explizit formuliert, jedoch ist davon auszugehen, dass alle Öffentlichkeitsversammlungen auch dieser Funktion dienen können:

»In dieser Öffentlichkeitsversammlung werden von der Verwaltung die Planungsziele erläutert, sowie Fragen beantwortet und Äußerungen der Öffentlichkeit entgegen genommen.«

»Bei der oben genannten Informationsveranstaltung wird Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung gegeben.«

⁶ Es finden sich auch einige wenige Kommunen, die ein digitales Formular / Vordruck zur Verfügung stellen, die man digital ausfüllen und versenden kann, oder ausdruckt und dann postalisch an das zuständige Amt schickt.

⁷ Der Mitarbeiter einer befragten Großstadt ging sogar so weit, zu mutmaßen, dass das Angebot »mündlich zur Niederschrift« in den letzten 30 Jahren in seiner Kommune überhaupt nicht in Anspruch genommen wurde. (Ähnliches wurde übrigens auch über das Angebot »per Telefax« berichtet – eine Form, die nach wie vor von mehreren Kommunen explizit angeboten wird.)

»Der Fachdienst stellt Ihnen die Ziele der geplanten Entwicklung vor und freut sich über Ihre Anregungen, die Sie aktiv mit in den Planungsprozess einbringen können.«

»Die allgemeinen Ziele und Zwecke dieser Planung werden in einer öffentlichen Versammlung [...] dargelegt. Während dieser Versammlung besteht die Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung (Anhörung)«⁸

Auch die digitalen Optionen zur Abgabe von Stellungnahmen werden von der Bürgerschaft häufig genutzt. Insbesondere in den letzten Jahren, aufgrund des pandemischen Zustands und der damit einhergehenden Kontaktbeschränkungen, sind die digitalen Möglichkeiten weiter in den Fokus gerückt. Dies zeigt sich auch in den betrachteten Bebauungsplanverfahren:

Bei etwa Dreiviertel der untersuchten Verfahren (71%) wird die Option gegeben, »online schriftlich« (d.h. per Mail oder per Online-Formular) eine Stellungnahme abzugeben.

Das Angebot »online mündlich« Stellung zu beziehen, gibt es nur in 4% der Fälle. Hier wird die Möglichkeit eines Online-Videochats geboten, bei dem man sich – nach vorheriger Terminabsprache – mit Fachleuten aus der Verwaltung per Videokonferenz live zusammenschaltet, um die Stellungnahme abzugeben. (ausführlicher zu Online-Elementen Arbeitspapier 4).

In der Praxis scheint häufig eine Verschränkung von analogen und digitalen Kommunikationsformen zu beobachten zu sein. In einem Interview wird das so beschrieben: Interessierte würden sich die Inhalte vor Ort (Planungsamt, Schaukästen etc.) anschauen, und sich diese ggf. dort erläutern lassen, um dann von Zuhause aus eine Stellungnahme zu verfassen, die dann per Post / per Mail / Online-Formular an das Stadtplanungsamt gesendet wird.

(Auf Basis der Untersuchungen lassen sich erste Vermutungen anstellen, dass der Umfang der Optionen zur Stellungnahme in Abhängigkeit zur Größe der Kommune steht. Insbesondere in den größeren Kommunen – wo Bauleitplanung ein eigenes Ressort darstellt – ist viel häufiger eine große Palette an Angeboten zur Stellungnahme zu finden als in kleineren Kommunen. Letztere bieten nicht selten nur das Angebot »schriftlich« oder »zur Niederschrift« an.)

... und »Erörterung«

Neben der Gelegenheit »zur Äußerung« ist auch die Gelegenheit »zur Erörterung« verpflichtend anzubieten. Im vorherigen Studien-Teilbe-

⁸ Im letztgenannten Beispiel ist die Öffentlichkeitsveranstaltung sogar die einzige Option für die Öffentlichkeit, sich zu äußern bzw. Stellungnahmen abzugeben.

richt (sh. Arbeitspapier 2) wurde in diesem Zusammenhang bereits auf die Betonung des »dialogischen« Austauschs hingewiesen.

»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).

Wie auch bei den Äußerungsmöglichkeiten, wird die Forderung nach Erörterungsmöglichkeit von den Kommunen in unterschiedlichster Form umgesetzt – die Bandbreite ist vielfältig:

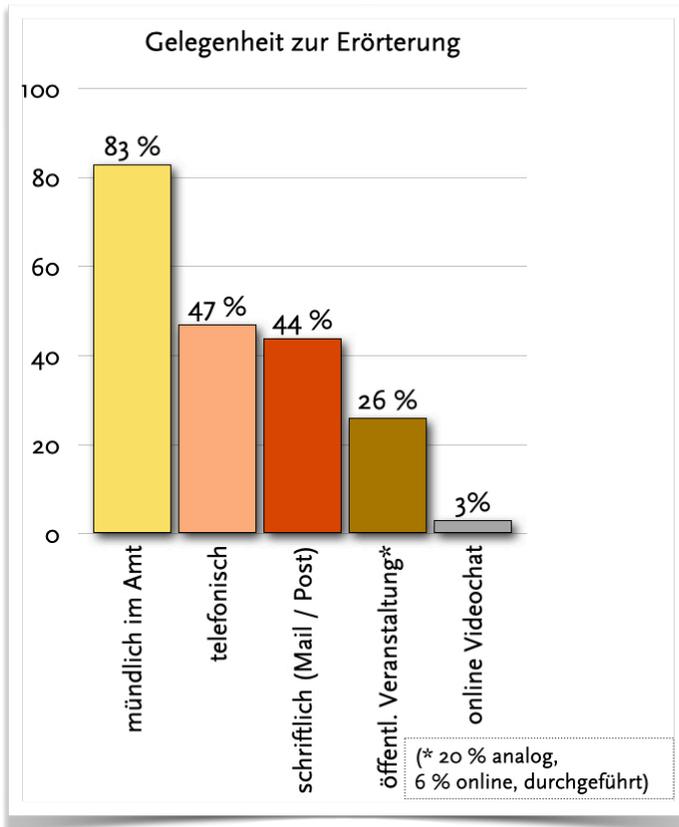


Abb. 14: Verteilung »Gelegenheit zur Erörterung«

In mehr als 80% der Fällen gibt es das Angebot der mündlichen, dialogischen Erörterung vor Ort im Amt bei der Auslage (vgl. nebenstehende Abb. 14). In der Regel sind es sprachfähige Stadtplanungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter, die (z.T. nach Anmeldung) für Erläuterungen und Gespräch zum jeweiligen Bebauungsplanverfahren zur Verfügung stehen. Zudem gibt es in einigen Fällen das Angebot der telefonischen oder schriftlichen Erörterung. Letzteres meint die Erläuterung des Entwurfes auf schriftliche Nachfrage hin, (etwa per Mail), wobei sich darüber streiten lässt, in wie weit dies einem dialogischen Format entspricht... In einem Viertel der untersuchten Verfahren werden zudem Öffentlichkeitsversammlungen als Erörterungsformat angeboten.⁹

Von Fall zu Fall ist es sehr unterschiedlich, welche Optionen als Äußerungsmöglichkeit angeboten werden, bzw. auf welche hingewiesen wird. Es gibt Kommunen, die »ausdrücklich« darauf hinweisen, welche Angebote zur Erläuterung

für die Öffentlichkeit vorliegen, und andere, die lediglich Kontaktadressen benennen und es als gesetzt sehen, dass eine telefonische oder schriftliche Auskunft zum Plan bei Bedarf angefragt werden kann. (In den Erhebungen wurden in erster Linie die Optionen erfasst, die ausdrücklich von den Kommunen benannt werden.)

Generell lassen sich die oben genannten Angebote zur Erläuterung in »allgemeine« und »terminierte« Angebote unterteilen:

So gibt es, wie bereits angedeutet, in einigen B-Plan-Verfahren, ein »allgemeines« Angebot zu Erörterung mit Planverantwortlichen, auf das

⁹ Dabei ist dieser Anteil nicht räumlich gleich verteilt: Wenn man z.B. nur auf NRW blickt, sind es sogar 2/3 aller Verfahren, bei denen eine öffentliche Veranstaltung durchgeführt wird.

Einige Reaktionen auf die Pandemielage:

»Aufgrund der Ausgangsbeschränkungen in Folge der Corona-Pandemie mit einhergehender Schließung der Rathäuser in der Zeit vom 21.12.2020 – 10.01.2021 war eine Durchführung der öffentlichen Auslegung jedoch nicht zu gewährleisten. Deshalb erfolgt eine nochmalige Bekanntmachung und Verlängerung der Durchführung der öffentlichen Auslegung.«

»Aufgrund der aktuellen Situation findet die frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit nicht in einer Präsenz-Abend-Veranstaltung statt, sondern in Form einer öffentlichen (digitalen) Auslegung/ Beteiligung.«

»Unter Berücksichtigung des derzeit erhöhten Risikos einer Infektion mit SARS-CoV-2 wird auf einen öffentlichen Erörterungstermin als Präsenzveranstaltung verzichtet.«

»Aufgrund der akuten COVID-19-Pandemie wird statt einer Präsenz-Bürgerversammlung am 31.03.2022 ab 18:00 Uhr eine Online-Bürgerversammlung stattfinden«

alle Interessierten bei Bedarf zurückgreifen können – telefonisch, vor Ort oder ggf. sogar schriftlich.

Neben diesem dauerhaften Angebot gibt es mancherorts explizit »terminierte« Angebote: In wenigen Einzelfällen (4%) wurden »Erläuterungstermine vor Ort bei der Auslegung« angeboten. Hierbei stehen Fachleute aus Planungsverwaltung oder planarbeitenden Büros bei den ausgelegten Dokumenten zu konkreten Terminen für Erläuterungen und Erörterungen zur Verfügung.

Quantitativ bedeutsamer sind Öffentlichkeitsversammlungen, die in 34% aller Fälle¹⁰ – zumeist ergänzend zu sonstigen Kommunikationsmöglichkeiten – angeboten wurden.^{11 12} In erster Linie sind damit Bürgerversammlungen im – gelegentlich ironisch so benannten »Turnhallenformat« gemeint (vorne Podium, davor mehrere bestuhlte Reihen für die Öffentlichkeit, überwiegend monologisch geprägt). Mancherorts werden diese Öffentlichkeitsversammlungen aber durchaus auch in Workshopformaten oder in Kombination mit Stadtteilspaziergängen durchgeführt. Je nach Interesse des Verfahrens und der damit einhergehenden Teilnehmendenzahl werden unterschiedliche Veranstaltungsorte gewählt: von Bürgerhaus, Stadtteilhaus, Feuerwehrhaus oder Schulturnhalle bis hin zur Messehalle... Es fanden sich zudem einige Verfahren, bei denen die Veranstaltung nicht analog, sondern digital durchgeführt wurde. Grund dafür war meist die notwendige Kontaktbeschränkung aufgrund von Corona (dazu unten mehr).

Mancherorts stellt die Öffentlichkeitsveranstaltung ein festes ortsübliches Element der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung dar. So berichtet ein Interviewpartner, dass bei jedem Verfahren unter dem Vorsitz der Bezirksvertretung eine Podiumsdiskussion durchgeführt wird: »Die öffentliche Veranstaltung ist bei uns das Herzstück der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung.« Diese Form der Beteiligung stelle ein niedrigschwelliges Angebot da, bringe die Menschen zusammen, veranschauliche multiperspektivische Sichtweisen auf das Verfahren und habe eine gute Impulswirkung. »Es scheint vielleicht für den einen oder anderen in der Verwaltung als lästig, aber eigentlich machen wir es genau so, wie der Gesetzgeber es wünscht.«¹³

Ähnliches wird es in anderen Kommune gehandhabt, wo die »Gelegenheit zur Erörterung« immer in Form einer Sitzung des zuständigen

¹⁰ Hier sind die Verfahren eingerechnet, in denen eigentlich eine öffentliche Veranstaltung geplant war, diese aber coronabedingt nicht durchgeführt wurde.

¹¹ Unter allen untersuchten Fällen lassen sich drei Sonderfälle identifizieren, bei denen eine Versammlung alle Anforderungen (Unterrichtung, Äußerung, Erörterung) in einem abdeckt. In diesen Fällen »ersetzt« die durchgeführte Versammlung jegliche Form der analogen/digitalen Auslage und Stellungnahme

¹² Das ist aus Sicht mancher Teile der Fachöffentlichkeit ein erstaunlich niedriger Wert. Auch wir sind zu Beginn unserer Arbeiten an den Vorstudien zu diesem Projekt noch davon ausgegangen, dass Öffentlichkeitsversammlungen den Regelfall bilden.

¹³ Die Formulierung, dass der Gesetzgeber öffentliche Versammlungen wünsche, ist sachlich nicht zutreffend – diese Vorstellung herrscht jedoch vielerorts. (s.o.)

Ortsbeirates oder im technischen Ausschuss durchgeführt wird. Bemerkenswert an diesen Fällen ist das Bemühen, die Öffentlichkeitsbeteiligung in den normalen politischen Verfahrensgang zu integrieren und so auch die Bedeutung der lokalen Vertretungen zu stärken.

In einem anderen Beispiel, bei dem die Bürgerversammlung ebenfalls ein obligatorisches Element auf Basis eines *»sehr sehr alten Beschlusses aus den 70er Jahren«* darstellt, wurde vor ein paar Jahren versucht, den Beschluss ›aufzuweiten‹, die Festsetzung der Bürgerversammlung rauszunehmen und stattdessen allgemeine Workshopformate projektspezifisch anbieten zu können. Die Ortsbeiräte haben sich dagegen aufgelehnt, waren entrüstet, sorgten sich um die Bürgerbeteiligung, wenn die Versammlungsform nicht mehr vorgeschrieben sei, so dass man nach wie vor an der Bürgerversammlung als festes Format festhalten (müsse).

Daneben lassen sich einige Beispiele finden, in denen die Öffentlichkeitsveranstaltung kein festes Element darstellt, sondern auf Basis einer fallspezifischen Entscheidung durchgeführt wird. Wenn die Planverfahren beispielsweise inhaltlich *»von besonderem Interesse«* oder *»außergewöhnlich großem Umfang«*, besonders *»kritisch«*, *»politisch brisant«* oder *»öffentlichkeitswirksam«*¹⁴ sind oder *»in besonderer Lage liegen«*¹⁴, wird eine Öffentlichkeitsversammlung bedarfsorientiert durchgeführt.

Es gibt aber auch Gemeinden, die ausdrücklich auf diese öffentliche Kommunikationsform verzichten. Als Gründe wurden genannt:

- *»Bei Bebauungsplänen ist der Betroffenenkreis nicht so groß – da führen wir keine zusätzlichen öffentlichen Veranstaltungen durch.«*
- *»Das Erörterungsangebot wurde nie bzw. kaum angenommen, und das auch bei großen interessanten Verfahren nicht. Der hohe Aufwand steht nicht mehr im Verhältnis. Die notwendigen Personalressourcen für ein Angebot, das dann nicht angenommen wird, sind zu wertvoll.«*¹⁵
- *»Wir versuchen in den Phasen vor der gesetzlich durchzuführenden Bauleitplanung (wie städtebaulichen Wettbewerben, Ideenwerkstätten zu Rahmenplanungen etc.) die Bürgerbeteiligung bereits in einem ungezwungenen Rahmen mit einfließen zu lassen.«*

Nicht immer richten sich solche Versammlungen unspezifisch an die Öffentlichkeit, sondern es gibt auch zielgruppenspezifische Angebote – etwa Veranstaltungen nur für Betroffene im Umfeld – etwa Eigentümerinnen und Eigentümer, aber auch Nutzerinnen und Nutzer von Kleingärten usf.

Das Beschränken der Versammlungen auf einzelne Zielgruppen hat sowohl inhaltliche (unterschiedliche Betroffenheiten/Interessen) als auch organisatorische Gründe – insbesondere auf Grund von Corona und den damit einhergehenden Kontaktbeschränkungen (dazu einige zusätzliche Erläuterungen im Folgenden mehr).

¹⁴ Alle Zitate aus den Interviews

¹⁵ Allerdings sei man damit nicht ganz glücklich, *»denn eigentlich ist es sinnvoll und eigentlich entspricht es unseren Vorstellungen von guter Beteiligung – auch um Missverständnisse frühzeitig auszuräumen und irrelevante Stellungnahmen gering zu halten.«*

Coronabezug

Der Ausbruch der Infektionskrankheit COVID-19 führte im Jahr 2020 zu einer weltweiten Pandemie, die zu zahlreichen Einschränkungen im alltäglichen Leben, insbesondere im Kontakt mit anderen Mitmenschen, führte. Dies brachte auch in der Bauleitplanung und der hier diskutierten Durchführung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung zahlreiche Einschränkungen und Verfahrensänderungen mit sich, da vielerorts der Publikumsverkehr in den Ämtern beschränkt oder gesperrt wurde sowie die Ansammlung von Personen vermieden werden musste.

Der Bundesgesetzgeber hat mit der Veröffentlichung des Planungssicherstellungsgesetzes (PlanSiG) auf die pandemische Lage reagiert und Übergangsregelungen geschaffen. Die verschiedenen Verfahrensschritte – von Bekanntmachung, über Auslegung bis hin zur Abgabe von Stellungnahmen und Durchführung von Erörterungsterminen – werden hier einzeln aufgeführt und übergangsweise neu geregelt. Anders als bei der Auslegung gem. § 3 (2) BauGB hat das Planungssicherstellungsgesetz jedoch keine gravierende Auswirkung auf die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung, denn – und das wurde bereits ausgeführt – die Durchführungsform des hier im Fokus stehenden Verfahrensschrittes ist ohnehin flexibel von den Kommunen gestaltbar.

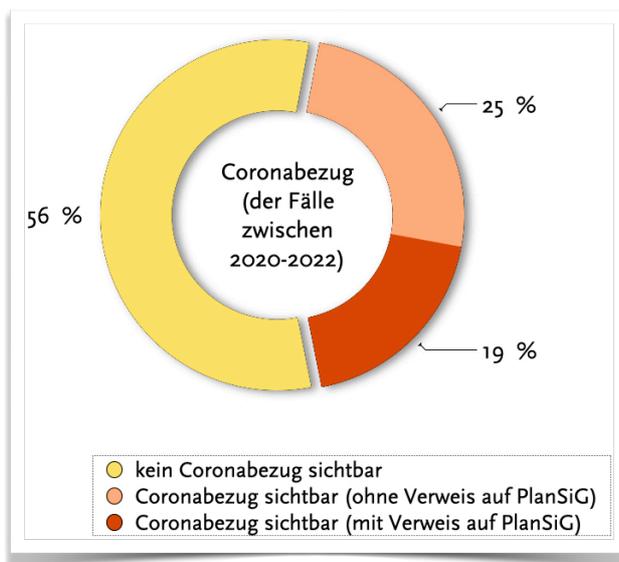


Abb. 15: Verteilung Coronabezug

79% der von uns erfassten Fälle wurden zwischen 2020-2023 durchgeführt und könnten somit überhaupt einen Coronabezug aufweisen. In etwas mehr als der Hälfte davon (44%) wird auch ein Bezug zur Pandemie hergestellt (sh. dazu auch die Zitatzusammenstellung). Dabei wird in knapp der Hälfte dieser Fälle auf das Planungssicherstellungsgesetz verwiesen (sh auch nebenstehende Abb. 15).

Die Auswirkungen beziehen sich auf:

Auslegung:

- Verzicht auf analoge Auslegung und Beschränkung auf Online-Auslegung. Sämtliche Unterlagen werden auf der Internetseite der Kommune zur Einsicht online dargestellt
- Wiederholung / Verlängerung der Auslegung: Kann aufgrund der Einschränkungen (Limitierung des Publikumsverkehrs / Schließung des Rathauses) kein üblicher Zugang zur Auslage gewährt werden, wird mancherorts die frühzeitige Beteiligung wiederholt oder der Zeitraum verlängert
- Einsicht der gedruckten Unterlagen im Amt auf Nachfrage oder postalischer Versand der Planunterlagen in begründeten Fällen: »Ist die Einsichtnahme aufgrund der Schließung des Rathauses nicht möglich, können in begründeten Fällen die Unterlagen auch zugesandt werden.«

Aktuelles

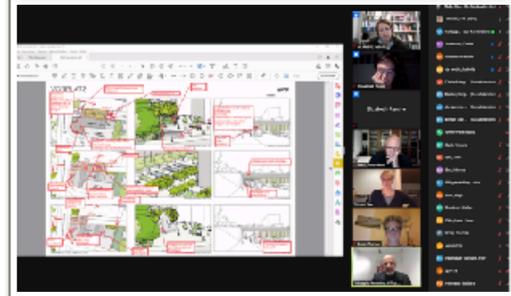
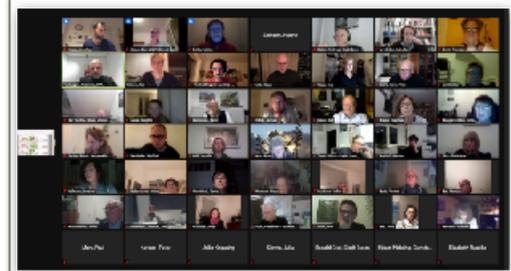
Aufgrund der Covid-19-Pandemie bitten wir Sie vorrangig von der digitalen Beteiligung Gebrauch zu machen. Gerne stehen wir Ihnen für Fragen telefonisch 0941/ 507-2611 oder per Videokonferenz über Webex zur Verfügung (Versand der Einladung erfolgt nach vorheriger Terminvereinbarung per E-Mail).

Sollte dennoch eine Einsichtnahme vor Ort benötigt werden, bitten wir zwingend um vorherige Terminvereinbarung.

Termine außerhalb der oben genannten Öffnungszeiten können in besonderen Fällen ebenfalls telefonisch vereinbart werden.

Bitte beachten Sie die jeweils geltenden Infektionsschutzmaßnahmen und Hygienevorschriften.

Um das Maß der persönlichen Begegnungen möglichst gering zu halten, werden die Bürger bzw. Kunden weiter gebeten, möglichst nur nach einer Terminvereinbarung in den städtischen Dienststellen vorzusprechen. Die Einsichtnahme kann daher nach vorheriger fernmündlicher Absprache unter 09281 815-1511 oder per E-Mail an [stadtplanung\(at\)stadt-hof.de](mailto:stadtplanung(at)stadt-hof.de) erfolgen.



Hinweis:
Aufgrund der einzuhaltenden Mindestabstände wird die Zahl der Besucher*innen auf maximal 30 Personen begrenzt. Nach Erreichen dieser Personenzahl kann kein weiterer Einlass in den Veranstaltungsraum gewährt werden. Während der Veranstaltung sind immer mindestens 1,50 Meter Abstand zu anderen Personen einzuhalten. Bis zum Erreichen des Sitzplatzes ist eine FFP2-Maske zu tragen.

i Coronavirus - Auswirkungen im Stadtplanungsamt

Um die Ausbreitung des Coronavirus in Augsburg zu verlangsamen, wurde zur Vermeidung unmittelbarer Kontakte im Stadtplanungsamt der Parteiverkehr eingeschränkt / ausgesetzt. Besprechungen erfolgen vorrangig telefonisch oder mit Hilfe elektronischer Medien. Soweit dies nicht möglich ist, können Beratungen und Besprechungen mit Externen nur nach vorheriger Terminvereinbarung im Amt stattfinden. Die Pflicht zum Tragen einer FFP2-Maske für Besucherinnen und Besucher städtischer Dienststellen wurde mittlerweile aufgehoben. Zum Selbstschutz und zum Schutz der Beschäftigten wird jedoch empfohlen, weiterhin freiwillig eine Maske zu tragen.

Der Aushangbereich im Flur des Stadtplanungsamtes ist ohne vorherige Terminvereinbarung zugänglich. Rückfragen zu den Aushängen können jedoch nur telefonisch beantwortet werden. Zum Infektionsschutz wird empfohlen, die ausgelegten Unterlagen vorzugsweise im Internet unter www.augsburg.de/auslegung anzusehen.

Aufgrund der aktuellen Situation (Hinweis zu SARS-CoV-2 siehe unten) findet die frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit nicht in einer Präsenz-Abend-Veranstaltung statt, sondern in Form einer öffentlichen (digitalen) Auslegung/Beteiligung.

Zur Sicherstellung eines ordnungsgemäßen Verfahrens während der COVID-19-Pandemie wird die Auslegung auf der Grundlage des Plansicherstellungsgesetzes (PlanSiG) durchgeführt.

Gemäß § 3 Abs. 1 Satz 3 PlanSiG wird darauf hingewiesen, dass der Vorentwurf zum Bebauungsplan mit seiner Begründung im oben genannten Zeitraum auf diesem Portal unter (Bauen & Planen/Bauleitplanung/Bebauungspläne im Verfahren/ Bebauungsplan Nr. 164) oder unter <https://uvp.niedersachsen.de> veröffentlicht wird und dort eingesehen werden kann. Gemäß § 3 Abs. 2 Satz 3 PlanSiG wird darauf hingewiesen, dass die genannten Unterlagen im oben genannten Zeitraum als zusätzliches Informationsangebot auch bei der Stadt Nienburg/Weser im 2. Obergeschoss des Rathauses, Marktplatz 1 – Eingang Kirchplatz – werktags (montags bis freitags) von 8.00 Uhr bis 12.00 Uhr nach vorheriger Terminvereinbarung eingesehen werden können. Termine auch außerhalb dieser Zeit können unter der Telefonnummer 05021/87-473 angemeldet werden.

Ist die Einsichtnahme aufgrund der Schließung des Rathauses nicht möglich, können in begründeten Fällen die Unterlagen auch zugesandt werden.

Abb. 16: Collage – Einfluss von Corona auf die B-Plan-Verfahren

Erläuterungsmöglichkeiten:

- Verzicht auf das sonst ortsübliche Angebot der mündlichen Erläuterungen vor Ort der Auslegung, bzw. nur nach vorheriger Anmeldung
- Schaffen von neuen Erläuterungsformen, wie vertonte Online-Präsentation
- Betonen der Erläuterungsoptionen via Telefon / Mail

Öffentliche Erörterung:

- Verzicht auf das sonst ortsübliche Angebot einer öffentlichen Bürgerversammlung
- Änderung der Teilnehmendenanzahl durch zielgruppenspezifische Ausrichtung der Veranstaltung (dadurch kleinerer Kreis) oder in zwei Blöcke aufgeteilte, hintereinander stattfindende Veranstaltung aufgrund der Sitzplatzbeschränkungen
- Schaffen von neuen dialogischen (digitalen) Erörterungsformen mit der Möglichkeit, Stellung zu beziehen, wie individueller Videochat oder digitalen Veranstaltungsformaten wie »Online-Werkstatt«

Neben diesen Änderungen sind zudem vielerorts allgemeine Formulierungen und Bitten zu finden, von der vor-Ort-Besichtigung »abzusehen« und »vorrangig, von der digitalen Beteiligung Gebrauch zu machen«.
(sh. auch Abb. 16)

Frühzeitig, vollständig, verständlich? – Qualitätskriterien

Im Baugesetzbuch werden an die Qualität der öffentlichen Unterrichtung im Wesentlichen drei Anforderungen gestellt: Frühzeitigkeit, Vollständigkeit und Verständlichkeit (siehe Arbeitspapier 2).

Zu diesen drei Aspekten wurde in diesem Bericht bereits vieles gesagt – im Folgenden sollen diese Punkte noch mal zusammengefasst werden:

- *Frühzeitigkeit:*

»Die Öffentlichkeit ist möglichst frühzeitig [...] öffentlich zu unterrichten« (§ 3 (1) BauGB). Zum Zeitpunkt der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung sollen die Planungen noch nicht »verfestigt« sein – es sollen potentielle Auswirkungen und ggf. Alternativen / Varianten vorgestellt werden.

In der Mehrzahl der Verfahren (etwa 75% aller untersuchten Fälle) liegt bereits ein gezeichneter Bebauungsplan (mit den dazugehörigen klaren Abgrenzungen und Bauvorgaben) im Entwurf aus. In wie weit diese Planungen in Stein gemeißelt oder noch ganz flexibel sind, ist in der hier durchgeführten Erhebung nicht in voller Gänze festzustellen. Das »Entwurfsstadium« ist jedoch für die nicht-fachliche Öffentlichkeit nur schwer erkennbar, nicht selten wirken die Pläne bereits sehr vollständig. Ähnliches gilt für den Aspekt der »Alternativen«. Zu diesem Stand der Erhebungen lässt sich festhalten, dass es nur vereinzelte Verfahrensbeispiele gibt, die zum Stand der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung Planungsvarianten auslegen.

Die Bedeutung der »Frühzeitigkeit« wurde auch in mehreren Kurzinterviews bestätigt. Trotz möglicher Befreiung von der Pflicht zur frühzeitigen Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung wie es im vereinfachten und beschleunigten Verfahren der Fall ist, wird dieser Verfahrensschritt vielerorts durchgeführt (sh. oben): Teilweise würden im Rahmen der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung Forderungen von Seiten der Behörden und Öffentlichkeit zu noch erstellenden Gutachten u.ä. gestellt, denen man als Kommune nachkommen müsse – wenn der Schritt der Unterrichtung wegfallen, fehle dieser wichtige, frühzeitige Austausch. ...

Es lässt sich also festhalten: Die große Anzahl an bereits »fertig« wirkenden Bebauungsplan-Entwürfen zum Zeitpunkt der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung, sowie die geringe Zahl an dargestellten Planungsvarianten könnte aus der Sicht der Öffentlichkeit nicht die vom Gesetzgeber möglicherweise gewünschte inhaltliche Offenheit signalisieren.

- *Vollständigkeit:*

Gemeint sind damit »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« (§ 3 (1) BauGB).

In Kap. 2, unter »Ausgelegte Dokumente« wurde bereits dargestellt, dass dieser inhaltlichen Forderung durch grafische und textliche Elemente nachgekommen wird. Es ist von Verfahren zu Verfahren höchst

divers, welche Dokumente im Rahmen der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung ausgelegt werden und welche inhaltliche Tiefe sie erreichen.

Mit Blick auf alle untersuchten Verfahren ist festzustellen, dass in nahezu allen, die »Ziele und Zwecke« dargestellt werden. In manchen Fällen geschieht dies durch den Entwurf der formell gehaltenen Begründung zum Bebauungsplan, in anderen Fällen durch zusammenfassende Kurztexpte.

Zur Darstellung »sich wesentlich unterscheidender Lösungen« wurde bereits festgehalten, dass dies in einzelnen Ausnahmefällen in Form von Variantendarstellungen vorzufinden, jedoch keineswegs die Regel ist.

Bezüglich der »voraussichtlichen Auswirkungen der Planung« ist wiederum eine ganze Palette an Dokumenten vorzufinden. Teilweise werden dazu in den o.g. formell gehaltenen Begründungen zum Bebauungsplan Aussagen getroffen. Je nach Planungsstand, -umfang und Maß der möglichen Auswirkungen, werden zudem Protokolle und Gutachten (wie Geotechnische Konzepte, Niederschlagswasserkonzepte oder Baum- und Gehölzerfassungen u.v.m.) mit ausgelegt. Letzteres liegt zum Stand der frühzeitigen Beteiligung manchmal nur im Entwurf vor, oder man findet einen Hinweis, dass das Gutachten in Bearbeitung sei und zur öffentlichen Auslegung gem. § 3 (2) BauGB ausgelegt wird. Letztendlich entscheidend ist, dass der Öffentlichkeit keine wichtigen Informationen vorenthalten werden... und dass sie verständlich sind – somit kommen wir zum dritten Qualitätskriterium:

- *Verständlichkeit:*

Diesem Qualitätskriterium wird eine besondere Rolle beigemessen. Demnach wird dem Zweck der Unterrichtung nur entsprochen, wenn die Verständlichkeit gewährleistet werden könne und die Bedeutung der Unterrichtung für die Öffentlichkeit zu erkennen sei (sh auch Arbeitspapier 2).

Mit Blick auf die betrachteten Verfahren entsteht in Sachen »Verständlichkeit« ein sehr buntes Bild: von sehr guter Verständlichkeit (z.B. einfach gehaltene textliche Erläuterungen und grafische Bilder, Erklärvideos in einfacher Sprache, einfache Zusammenfassungen etc.) bis hin zu schlechter Verständlichkeit (z.B. nur formell gehaltene Begründungen und Planzeichnungen nach rechtlicher Vorschrift) ist alles zu finden.

Eine gute Verständlichkeit fängt schon da an, indem man die Bürgerinnen und Bürger abholt und erst einmal erklärt, was »Bauleitplanung« und ein »Bebauungsplan« überhaupt ist, welche Rolle sie haben und wie sie zu lesen sind. Insbesondere in größeren Kommunen ist solch eine allgemeine Einleitung (z.B. als »FAQ«) fester Bestandteil; in kleineren Kommunen, bei denen die Auslegung teilweise nur im Amtsblatt / unter »News« zu finden ist, sind solche allgemeinen Erläuterungen zur Bauleitplanung nur selten zu finden. D.h. auch hier scheint eine Abhängigkeit zur kommunalen Größe vorzuliegen.

Neben dieser »allgemeinen Verständlichkeit« der Bauleitplanung geht es dann um die Verständlichkeit des konkreten Verfahrens. Grafische Elemente – etwa in Form eines (interaktiven) Lageplans zur räumliche Verortung des Plangebiets, oder in Form eines Rahmenplans zur Dar-

stellung der städtebaulichen Planungen – wirken meist unterstützend, um die geplanten Inhalte besser zu verstehen. Aber auch hier ist eine einfache Lesbarkeit nicht unbedingt gesetzt, auch hier kommt es auf die Art der Darstellung an, um die Frage der Verständlichkeit beantworten zu können.

In diesem Zusammenhang ist der vielerorts ausgelegte Bebauungsplan (im Entwurf) zu nennen. Es wurde bereits angedeutet, dass die formell gehaltenen Bebauungspläne mit ihren Planzeichenverordnungen für die nicht-fachliche Öffentlichkeit z.T. nur schwer verständlich sind und damit womöglich im Widerspruch zur einfachen Verständlichkeit stehen. Ist der Bebauungsplan die einzige grafische Darstellung (wie es vielerorts der Fall ist), ist die einfache Verständlichkeit des Vorhabens tatsächlich in Frage zu stellen – stellt der Bebauungsplan jedoch nur einen Teil dar und wird grafisch durch weitere einfach verständliche Darstellungen ergänzt, spricht nichts gegen die Darstellung des Bebauungsplanes... Damit ist eine weitere wichtige Frage bereits angesprochen: Gibt es neben formell gehaltenen Texten und Plänen (wie Planzeichenverordnung und formale Begründungstexte) verständliche Erläuterungen in einfacher Sprache?

Tatsächlich sind es in vielen Fällen die nach formellen Gesichtspunkten und Vorgaben ausformulierten Begründungen, die als Erläuterungstext für die Öffentlichkeit ausgelegt werden. Mancherorts sind es die Dokumente für die Ratsvorlagen, die auch für die Öffentlichkeit ausgelegt werden... teilweise juristisch hoch komplex und schwer verständlich. Aber es gibt auch viele andere Beispiele: So wurde bereits dargestellt, dass in etwa jedem 5. Verfahren zusammenfassende Dokumente in Form von Faltblättern, Flyern usw. zu finden sind (s. auch Bildercollage »Vielfalt zusammenfassender Dokumente«).

»Transparenz« ist ein weiterer wichtiger Baustein in Sachen Verständlichkeit. Dies meint beispielsweise die transparente Darstellung des inhaltlichen Verfahrensstandes, z.B. durch Kennzeichnung der inhaltlichen Änderungen im Verlauf der Verfahrensschritte. Transparenz zeigt sich aber auch in der klaren Kommunikation (z.B. in Form von tabellarischen Auflistungen), wann welcher Verfahrensstand durchgeführt wird / wurde. Fehlende Transparenz zeigt sich beispielsweise durch fehlende Aktualisierungen in der Webpräsenz oder durch fehlende Dokumente in der Auslegung, wodurch der Öffentlichkeit wesentliche Inhalte vorenthalten werden.

Die inhaltliche Komplexität und schwere Verständlichkeit der Planungsunterlagen wurde bereits angesprochen. Gleichzeitig wird im Gesetz zur frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung klargestellt: *»auch Kinder und Jugendliche sind Teil der Öffentlichkeit im Sinne des Satzes 1«*. Ziel ist es, die Rechte von Kindern und Jugendlichen damit zu stärken – aber wie ist die hohe Komplexität mit dem Ziel der ernsthaften Beteiligung von Kindern und Jugendlichen zusammenzubringen? In den Erhebungen können diesbezüglich keine nennenswerten Befunde hervorgebracht werden, außer kleinen textlichen Hinweisen (in mitten formell gehaltener Begründungen), wie z.B.:

»Die oben genannten Formen der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung sind gleichermaßen für die Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen offen.«

oder

»Es wird gemäß § 3 Absatz 1 Satz 2 BauGB darauf hingewiesen, dass auch Kinder und Jugendliche Teil der Öffentlichkeit sind.«

oder

»Auch interessierte Kinder und Jugendliche sind aufgefordert, sich zu der Planung zu äußern.« ...

... und einer Kommune, die aufgrund eines Kitabaus eine separate Kinderbeteiligung vorschlägt.

Aber vielleicht ist auch genau das die Erkenntnis: Dass Kinder und Jugendliche Teil der Öffentlichkeit sind, und damit ohne Erlaubnis der Erziehungsberechtigten Stellungnahmen abgeben dürften, steht zwar im Gesetz, aber in der Praxis zeigt sich, dass die Maßnahmen, die zur Umsetzung notwendig wären (wie etwa niedrigschwellige, leicht verständliche und damit zielgruppenspezifische Angebote) de facto nicht angeboten werden.

Gestaltungstypen

Es sollte inzwischen deutlich geworden sein: Die Bandbreite der in dieser Studie betrachteten Verfahren zur Durchführung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung ist groß.

Wenn wir beispielsweise auf die »inhaltliche Vollständigkeit« schauen, finden wir sowohl reduzierte Fälle, die mit einer sehr »mageren« (und z.T. sogar defizitären, unklaren oder auch falschen) Informationsbasis an die Öffentlichkeit treten – als auch überkomplexe Fälle, die mit langen Listen an Gutachten und Protokollen die Auslegung überfrachten, und das manchmal zu Lasten der einfachen Verständlichkeit. Wie bereits oben beschrieben, befindet sich dazwischen ein breites Spektrum an »Mittelfeld-Fällen«. Auch hinsichtlich der »Mediennutzung« gibt es ein breites Mittelfeld – daneben fällt eine Gruppe besonders ins Auge: jene, die nicht nur über die Fachplanungsseiten, sondern auch über Beteiligungsplattformen auf die Verfahren aufmerksam machen wollen, und auch beteiligen...

Das Aufzeigen dieses Spektrums könnte man noch lang weiterführen. Im Wesentlichen sind es aber zwei Grundtypen, die sich insbesondere hinsichtlich der Rolle öffentlicher Erörterungen unterscheiden:

- Jene, die ihr Angebot auf die mehr oder minder einladende Gestaltung der Grundschritte beschränken: Bekanntmachung/Auslegung, Entgegennahme schriftlicher Stellungnahmen und Angebot zur Erörterung/Erläuterung bei Bedarf. Sie bilden mit etwa 70% die größte Gruppe der untersuchten Verfahren.
- Und solche, die dieses Grundangebot mit öffentlichen Erörterungen/Veranstaltungen – überwiegend in Form traditioneller Bürgerversammlungen, aber auch online und/oder zielgruppenspezifisch – erweitern. (etwa 30%)

Und letztendlich, wenn man versucht all diese Aspekte zu bündeln, kommt es auf einen entscheidende Faktor an: es steht und fällt mit der Haltung der Kommune, bzw. den Personen, die für die Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung zuständig sind.

Hierbei kristallisieren sich drei »Haltungstypen« heraus:

- Die »defensive« Haltung: meint eine eher abwehrende Einstellung gegenüber der Öffentlichkeitsbeteiligung und den damit einhergehenden Rückmeldungen aus der Bürgerschaft. Wenn es an einer Stelle heißt »Stellungnahmen gegen einen Plan können schriftlich [...] vorgebracht werden« dann wird diese Haltung auf den Punkt gebracht. So deutlich wird sie jedoch selten dokumentiert.
- Wesentlich häufiger ist jedoch nach unserer Einschätzung eine »passive« Haltung, die mit Sätzen wie »auf Verlangen wird der Plan erläutert« zum Ausdruck kommen kann...Mit ihr wird signalisiert: Wir bieten unserer gesetzlichen Pflicht entsprechend Informations- und Erörterungsmöglichkeiten an. Wer das nutzen will möge es nutzen – bei Bedarf stehen wir den Bürgerinnen und Bürgern (gern) zur Verfügung.
- Die »einladende« Haltung, die zur Teilnahme motiviert, Interessierte sozusagen willkommen heißt und ihnen ein breites Angebot an informations- und Erörterungsmöglichkeiten anbietet, ist – soweit das den Internetauftritten zu entnehmen ist – weitaus seltener.

Wie solche Befunde zu erklären, einzuordnen und zu bewerten sind, soll im Folgenden erörtert werden.

3. Diskussion: Erörterung der Ergebnisse



»Vielleicht ist die einmal so rege Diskussion um Bürgerbeteiligung nicht zu Unrecht weitgehend eingeschlafen. Die in den Gemeinden vorherrschende Praxis bei der frühen Bürgerbeteiligung nach § 2a BBauG zeichnet sich nämlich nicht gerade durch Lebhaftigkeit und Experimentierfreude aus; wo weitgehend routinierte Pflichtleistungen das Bild bestimmen, mag vielleicht den Buchstaben des Gesetzes Genüge getan sein – die hochgesteckten Erwartungen, die man in der öffentlichen Diskussion an die Bürgerbeteiligung geknüpft hatte, lassen sich damit aber keinesfalls erfüllen.«
(Evers 1982, S. 327)

Nachdem die wesentlichen Befunde des Praxis-Blicks im Kap. 2 dargestellt wurden, sollen diese Ergebnisse nun eingeordnet werden. Wir starten mit einem Rückblick auf eine Studie der 80er Jahre, gefolgt von einer kurzen Gegenüberstellung zu den Ergebnissen der hier vorliegenden Studie. Daraufhin stellt sich die Frage, was die »Neuen Blicke« auf ein offensichtlich altes Thema erbracht haben und welche Folgerungen und womöglich neue Fragen sich daraus ergeben.

1982 - ein Blick zurück

»Praxis der Gemeinden bei der Beteiligung der Bürger an der Bauleitplanung« (1982)

Wir werfen ein Blick zurück auf ein vom Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau in Auftrag gegebenes Forschungsprojekt vom Jahr 1982 mit dem Titel »Praxis der Gemeinden bei der Beteiligung der Bürger an der Bauleitplanung« (Evers et al., 1982).

Das Forschungsprojekt wurde wenige Jahre nach einer Novellierung des Bundesbaugesetzes (1976) durchgeführt, bei der »eine regelmäßige und frühzeitige Beteiligung der Bürger bei der gemeindlichen Bauleitplanung« beschlossen wurde¹⁶. Zentrale Untersuchungsfrage lag auf der praktischen Umsetzung dieser Novellierung und lautete: »Wie, mit welchem Aufwand und in welchem Sinn setzen die Gemeinden mit ihrer Praxis die im Gesetz beschriebenen Anforderungen an die Bürgerbeteiligung um?«. Evers et al. (1982) blickten dabei sowohl allgemein auf Konzeptionen und Verständnisse von Bürgerbeteiligung, als auch spezifisch auf die frühzeitige Beteiligung gem. § 2a BBauG im Rahmen der Bauleitplanung. Hierbei betrachteten sie – ähnlich zur inhaltlichen Ausrichtung »unserer« Studie – die verschiedenen Wege der Ankündigungen, den Zeitpunkt der Beteiligung und die Gestaltung und Formen von »Anhörung und Erörterung«. Das Forschungsprojekt von 1982 geht dabei jedoch weiter in die Tiefe, betrachtet beispielsweise die Rolle unterschiedlicher Akteure (z.B. die der Politiker) und befasst sich mit dem Charakter, Niveau und den diskutierten Themen der inhaltlichen Erörterungen.

Im Folgenden sollen insbesondere die Erkenntnisse benannt werden, die im inhaltlichen Zusammenhang mit den Forschungsfragen unserer heutigen Studie stehen.

Methodische Basis des Forschungsprojektes von 1982 war in erster Linie eine breit angelegte schriftliche Befragung von kommunalen Verwaltungen und den jeweiligen Planungsausschüssen. 800 Gemeinden unterschiedlicher Größen wurden angefragt, von 43% wurde eine Antwort erhalten, die mit in die Ausarbeitung geflossen ist. Durch den Rücklauf konnten über 7.400 Bauleitplanverfahren (sowohl Flächennutzungs- als auch Bebauungsplanverfahren), die zwischen 1977-1982 von den befragten Gemeinden durchgeführt wurden, in der Studie erfasst werden.

¹⁶ Genaue Gesetzesformulierung, siehe nachfolgende Seite; Auszug §2a Bundesbaugesetz von 1976: »Beteiligung der Bürger an der Bauleitplanung«

§ 2a Beteiligung der Bürger an der Bauleitplanung

- (1) Die Beteiligung der Bürger an der Bauleitplanung ist nach Maßgabe der Absätze 2 bis 6 zu ermöglichen.
- (2) Die Gemeinde hat die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung öffentlich darzulegen. Sie hat allgemein Gelegenheit zur Äußerung und zur Erörterung zu geben (Anhörung). Öffentliche Darlegung und Anhörung sollen in geeigneter Weise und möglichst frühzeitig erfolgen; dabei sollen auch die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung aufgezeigt werden. Soweit verschiedene sich wesentlich unterscheidende Lösungen für die Neugestaltung oder Entwicklung eines Gebiets in Betracht kommen, soll die Gemeinde diese aufzeigen.
- (3) Die Gemeinde kann unter Beachtung des Absatzes 2 allgemein, für bestimmte Bauleitpläne oder im Einzelfall bestimmen, in welcher Art und Weise, in welchem räumlichen Bereich und innerhalb welcher Frist die Bürger zu beteiligen sind.
- (4) Auf Beschluß der Gemeinde kann von der Anwendung des Absatzes 2 abgesehen werden, wenn 1. der Flächennutzungsplan geändert oder ergänzt wird und dadurch die Grundzüge der Planung nicht berührt werden oder 2. ein Bebauungsplan aufgestellt, geändert, ergänzt oder aufgehoben wird und sich dies auf das Plangebiet und die Nachbargebiete nur unwesentlich auswirkt.
- (5) Führt die Anhörung nach Absatz 2 zu einer Änderung der Planung, so findet keine erneute Anhörung statt, sondern es schließt sich das Verfahren nach Absatz 6 an.
- (6) Die Gemeinde hat die Entwürfe der Bauleitpläne mit dem Erläuterungsbericht oder der Begründung auf die Dauer eines Monats öffentlich auszulegen. Ort und Dauer der Auslegung sind mindestens eine Woche vorher ortsüblich bekanntzumachen mit dem Hinweis darauf, daß Bedenken und Anregungen während der Auslegungsfrist vorgebracht werden können. Die nach § 2 Abs. 5 Beteiligten sollen von der Auslegung benachrichtigt werden. Die Gemeinde prüft die fristgemäß vorgebrachten Bedenken und Anregungen und teilt das Ergebnis mit. Haben mehr als hundert Personen Bedenken und Anregungen mit im wesentlichen gleichem Inhalt vorgebracht, so kann die Mitteilung des Ergebnisses der Prüfung dadurch ersetzt werden, daß die Gemeinde diesen Personen die Einsicht in das Ergebnis ermöglicht; die Gemeinde hat ortsüblich bekanntzumachen, bei welcher Stelle das Ergebnis der Prüfung während der Dienststunden eingesehen werden kann. Bei der Vorlage der Bauleitpläne zur Genehmigung durch die höhere Verwaltungsbehörde (§§ 6 und 11) sind die nicht berücksichtigten Bedenken und Anregungen mit einer Stellungnahme der Gemeinde beizufügen.

Gesetzesauszug §2a Bundesbaugesetz von 1976

Die **zentralen Ergebnisse** der Studie:

Im Rahmen der Umfrage wurden die Kommunen zunächst gebeten, ihre durchgeführten Beteiligungsverfahren drei »Intensitätsstufen« zuzuordnen, das Ergebnis war deutlich: 87% der untersuchten Bauleitplanungsverfahren wurden als »**Standardverfahren**« klassifiziert, 5% als »**außergewöhnlich aufwendig**« und 8% als »**vereinfachte**« Verfahren (Evers 1982, S. 327) – wobei letzteres nicht mit dem heute gem. §13 BauGB geregelten »vereinfachten Ver-

fahren« gleichzusetzen ist. Generell ließ sich feststellen: je aufwendiger das Verfahren, desto größer die Bemühungen für die frühzeitige Beteiligung (bspw. hinsichtlich Ankündigungsformen, Methodenwahl wie Bürgerversammlungen oder dem zur Verfügung gestellten Material (Evers et al., 1982, S.4)).

Ab erstmal von vorne: Wie wurde bei den untersuchten Verfahren die **Ankündigung** (also: **Bekanntmachung**) vorgenommen? Insbesondere Tageszeitungen und Amtsblätter dienten damals als Informationsquelle – weitere Ankündigungsformen wie Plakate, Broschüren oder Flugblätter bildeten eher die Ausnahme, (über Formen digitaler Wege muss an dieser Stelle verständlicherweise nicht berichtet werden). In einem Viertel der »Standardverfahren« (vor allem in den kleineren und mittleren Städten) wurden extra Einladungen zur anstehenden Bürgerbeteiligung verschickt, drei Viertel davon an Haus- und Grundbesitzer (Evers et al. 1982, S.65f.).

Der sachliche Informationsgehalt der Ankündigung beschränkte sich meist auf organisatorische Dinge: häufig war es lediglich die Nennung von Beteiligungstermin und -ort. Zusätzliche Informationen zu Ziele und Zwecke der Planung gab es nur in 45% der untersuchten Fälle; Aussagen zu voraussichtlichen Auswirkungen sogar nur in Ausnahmefällen (10%) (Evers et al. 1982, S.63 f.).

Die Ergebnisse veranlassten die Autoren zu folgender Aussage: »Die Informationspraxis bleibt offenbar sehr stark der alten Form passiver Informationsgewährung verhaftet. Aktive Nahebringung von Information ist selten« (Evers et al. 1982, S.67).

Bemerkenswerte Aussagen wurden auch zum Thema »**Zeitpunkt der Beteiligung**« und dem **Ausmaß der Planungsänderungen** aufgrund von Bürgeranregungen, formuliert. »Nur in Ausnahmefällen werden die

Bürger bereits zu einem Zeitpunkt beteiligt, an dem auch die Frage, ob überhaupt geplant und gebaut werden soll, noch als offen gelten kann« (Evers 1982, S. 328) (... wobei dahin gestellt sei, ob dieser Anspruch auch zur damaligen Zeit angemessen war, sh. AP2). Dieser Eindruck bestätigte sich sowohl durch den Fakt, dass in 90% der Fällen der Aufstellungsbeschluss durch den Gemeinderat *vor* der Durchführung der Beteiligung getätigt wurde, als auch dadurch, dass die Träger öffentlicher Belange in der großen Mehrzahl der Fälle *vorab* informell beteiligt wurden (Evers et al., 1982, S.78). Diese Einschätzung unterstreicht das spezifische Verständnis, das man damals von der Bauleitplanung und den damit verbundenen Spielräumen hatte.

Laut Umfrage zeigte sich der Einfluss der Bürgerbeteiligung – wenn überhaupt – in kleinen inhaltlichen Planungsmodifikationen; eine grundsätzliche Änderung der Planungen wurde nicht einmal in jedem 50. Planungsfall bestätigt. (ebd., S.81 f.)

Mit Blick auf die praktische Umsetzung von »**öffentlicher Darlegung und Anhörung**« zeigt sich deutlich, dass die befragten Gemeinden vorwiegend routinierte Verfahren praktizierten. Statt auf die »Fülle unterschiedlicher Probleme- und Konfliktsituationen« individuell und differenziert zu reagieren, wurden in der Regel standardisierte Verfahren durchgeführt, was ja auch schon durch den hohen Anteil (87%) an »Standardverfahren« oben deutlich wurde (Evers 1982, S. 327). Lediglich 50% aller untersuchten Kommunen differenzierten ihre Beteiligungspraxis überhaupt abhängig von den Besonderheiten eines Planungsfalls – die andere Hälfte arbeitete durchweg mit einem Routineplan.

Lediglich in einem Drittel dieser »Standardverfahren« wurden die Planungskonzepte und textlichen Erläuterungen **zentral ausgestellt**. (In den »aufwendigen« Verfahren lag die Quote bei knapp 52,8%, bei den »vereinfachten« Verfahren bei 24,4%). Allerdings wurde bei 83,8% aller »Standardverfahren« die »**Möglichkeit zur Einsicht** in den Planentwurf und Erörterung (Anhörung)« bei einer zentralen Stelle/Person (z.B. Stadtverwaltung) auf Nachfrage eingeräumt (Evers et al. 1982, S.70, Tab.4).

Neben dieser individuellen Anhörungs- und Erörterungsoption wurde vielerorts eine Bürgerversammlung angeboten: »Die deutliche Mehrzahl von 60% aller uns beschriebenen Bürgerbeteiligungsverfahren wurde mit einer **Bürgerversammlung** durchgeführt« (Evers et al., 1982, S.93). Dabei ist insbesondere bei den umfangreicherer Verfahren die Bürgerversammlung der Normalfall, bei den vereinfachten Verfahren stellt es hingegen eine Ausnahme dar. Laut Evers et al. müssen Bürgerversammlungen »als Minimalvoraussetzung für die Möglichkeit der Artikulation und Einklagung von kollektiven Ansprüchen und Interessen gelten« und sind damit »eine notwendige, wenn auch nicht hinreichende Bedingung.« (ebd., S.94)

Zwar wurde im Rahmen der Gesetzesdebatte immer wieder formuliert, dass die Beteiligungsvorschriften nicht zu eng gefasst werden dürfen, um den »Entfaltungsspielraum« bei der Ausgestaltung der Beteiligungsverfahren nicht einzuschränken – dennoch musste hinsichtlich der Methodenwahl eine **geringe Experimentierfreudigkeit** seitens der Gemeinden festgestellt werden: »nur für 7,5% aller im Befragungszeit-

raum durchgeführten Planungen mit früher Bürgerbeteiligung gaben die Gemeinden an, außer einer Bürgerversammlung oder individuellen Anhörung und Erörterung noch irgendwelche zusätzlichen oder anderen Gesprächsformen mit den Bürgern initiiert zu haben« (Evers 1982, S. 330) – gemeint waren damit bspw. Gesprächskreise in Gaststätten, Hausbesuche, Stadtteilstefte, Ortstermine ö.ä. (Evers et al., 1982, S.3) Der **Bauleitplanentwurf** wurde dabei in 60% aller untersuchten Fälle der Bürgerschaft als einzige **Diskussionsgrundlage** angeboten (Evers et al., 1982, S.72). »Bei weitgehend fehlendem zusätzlichen Informationsmaterial muß eine solche Praxis – auch bei evtl. mündlicher Erläuterung – eigentlich als Zumutung gelten« (1982, S.74), da die nicht-fachliche Öffentlichkeit kaum imstande sei, dieses Material korrekt lesen oder gar werten zu können.

Insbesondere der Einflussfaktor »**Gemeindegröße**« wurde immer wieder thematisiert und brachte eine Differenzierung aller Ergebnisse mit sich: So wurden bei Kommunen mit über 100.000 EW bspw. größere Bemühungen in Sachen Bekanntmachung angestellt und es wurden häufiger Bürgerversammlungen durchgeführt; zudem wurde eine regere Bürgerbeteiligung und ein höherer Konfliktgehalt festgestellt, nicht selten mit stärkerer Wortmeldungen und Einflussnahme durch Vereine und Bürgerinitiativen. Zudem nahmen »ökologische Fragen (wie der Immissionsschutz) in der Prioritätenliste aller Beteiligungen eine vergleichsweise hohe Stelle ein«. (Evers et al., 1982, S.4, 92)

»Immerhin in der Hälfte aller Gemeinden hat der § 2a den ersten Anstoß für eine Beteiligungsaktivität gegeben. Die andere Hälfte von Gemeinden hatte zwar schon vor dem 1.1.1977 irgendwelche Beteiligungserfahrungen gemacht, aber nur die geringe Anzahl von 22 Gemeinden [ca. 6 %] gibt an, vor 1977 bereits eine „regelmäßig durchgeführte, der Praxis nach § 2a vergleichbare Form früher Bürgerbeteiligung“ gekannt zu haben« – die Gesetzesnovellierung habe damit »einen deutlichen Aktivitätsschub« erzeugt (Evers et al., 1982, S.95 f.). Diese Erkenntnis widerlegte damals das Argument der vorangegangenen Gesetzesdebatte, dass eine detailliertere gesetzliche Vorschrift allein darum »überflüssig« sei, »weil die Beteiligungspraxis in den meisten Gemeinden bereits gang und gäbe sei« (ebd.).

Dennoch: Der im Rahmen der Bürgerbeteiligung betriebene Aufwand, die gewählten Methoden und auch die schmale Informationsbasis sind laut Evers et al. nicht geeignet, um den Forderungen nach ernstgemeinter, zielführender Partizipation Genüge zu tun. Es wurden daher Anregungen zur Verbesserung der Beteiligungspraxis formuliert, die im Folgenden exemplarisch dargestellt werden (sh. ausführlich dazu Evers et al., 1982, S.140 ff.):

- Implementierung einer generellen **örtlichen Regelung** zur Bürgerbeteiligung mit folgender Regel: »lokale Richtlinien sollen die Ansprüche der Bürger garantieren, ohne gleichzeitig Möglichkeiten zu Experimenten und besonderen zusätzlichen Aktivitäten im Einzelfall zu verbauen«.
- Sinnvolleres Einsetzen von **Aufwand und Ressourcen**: statt Verwaltungsaufwand in wenig ergiebige Verfahren zu investieren, sollten die Beteiligungsanstrengungen in jenen Verfahren intensiviert werden,

- »wo sich ein ganze Betroffenenengruppe betreffender Protest artikuliert, sich alternative Vorstellungen andeuten, Initiativen andeuten.«
- **Verzahnung der Beteiligung mit örtlicher Politik:** statt einer beobachtenden, sollte die Politik (insb. Bezirksvertretung), eine aktivere, mitdiskutierende Rolle einnehmen, um u.a. die Wirksamkeit der Diskussion zu erhöhen.
 - **Ernstgemeinte und ambitionierte Informationsverbreitung** statt einfacher Planungsoffenlegung: Entformalisierung frühzeitiger Information und deren Verbreitung, Nutzen von einfacher alltäglicher Sprache, Transparenz im Umgang mit Anregungen der Bürgerschaft
 - Erweiterung der Definition von **Träger öffentlicher Belange (TÖB)**: »Verbände, Vereine und Initiativen, die die sozialen und kulturellen Interessen von Bürgern wahrnehmen« sollten in den Beteiligungsprozess stärker integriert werden.
 - **(Dauerhaftes) Einrichten von Planungs- oder Bürgerforen:** Diskussionsraum schaffen zu Fragen der Stadtentwicklung unter **Einbezug unabhängiger, »intermediärer« Personen / Institutionen** (ebd.; sowie: Evers 1982, S. 332)

40 Jahre Praxis: Alles beim Alten?

Da die Gegenstände der Studie von 1982 mit denen unserer Untersuchung weitgehend identisch sind¹⁷ liegt die Frage auf der Hand: Hat sich seither Wesentliches geändert hat. Und wenn ja: was?

Der erste Blick legt nahe: Es ist erstaunlich Vieles (noch) so wie seinerzeit. Manche der Feststellungen aus der 1982er Studie kann man wortgleich übernehmen. Und selbst damalige Folgerungen sind von **scheinbar ungebrochener Aktualität**. Aber es gibt auch frühere Sichtweisen, die heute als irrig einzuschätzen sind und Weiterentwicklungen, mit denen Maßstäbe verschoben werden. Das sei anhand einiger Beispiele kurz illustriert:

- 1982 folgte die große Mehrzahl der Verfahren (82%) »lokalen Routinen«. In der Studie ist von »Standardverfahren« die Rede. Auch in der heutigen Studie ist eine klare Tendenz zu standardisierten Prozessen zu erkennen, die sich von denen vor 40 Jahren kaum unterscheiden lassen. Lediglich bei besonders »kritischen, »brisanten« oder auch »öffentlich wirksamen« Fällen weiche man, wie es in unseren Interviews hieß, von dem üblichen Standard ab.
- Auch im Bereich der Bekanntmachung sind starke Parallelen zwischen 1982 und heute zu erkennen: Nach wie vor muss die Bürgerschaft die Ankündigung von Öffentlichkeitsbeteiligungen in den Tiefen kommunaler Amtsblätter (oder Websites) suchen. Nur teilweise wird die Öffentlichkeit auch über Pressemitteilungen oder Anzeigen in Stadtanzeigern

¹⁷Inhaltlicher Schwerpunkt der damaligen Studie war die »frühzeitigen Bürgerbeteiligung« gem. § 2a Abs.2 BBauG (auch wenn textlich häufig verallgemeinernd »gem. § 2a BBauG« zitiert wird). Inhaltlich ist dies gleichzusetzen mit der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung gem. § 3 (1) BauGB – also unserem jetzigen Untersuchungsgegenstand.

o.ä. informiert. Gezielte Einladungen an spezifische Gruppen (z.B. Anrainer etc.) stellen auch heute noch Ausnahmen dar.

- Ausgelegt wurden früher in über 60% der Fälle Bauleitplanentwürfe, die Evers et al. mit Recht als sperriges, nicht ausreichend verständliches Material werteten. Auch heute finden solche für Laien schwer verständlicher Darstellungen in drei Vierteln aller Fälle Verwendung. Mit Blick darauf würden die Aachener Forscherinnen und Forscher von 1982 wahrscheinlich ihre Forderung wiederholen, dass »allgemeinverständlich didaktische Darstellungen o.ä. verpflichtend sein müssten« (Evers et al. 1982, S.74).

Zusammenfassend gilt also – nach 40 Jahren – immer noch: »Die Informationspraxis bleibt offenbar sehr stark der alten Form passiver Informationsgewährung verhaftet.« (a.a.O. S.67)

Es gibt jedoch auch Punkte, bei denen man der **damaligen Sichtweise nicht folgen** kann. Das gilt z.B. für die Einschätzung, dass aus der seinerzeit festgestellten Reihenfolgen von Aufstellungsbeschluss und fÖB zu schließen sei, dass sich »in neunzig Prozent aller Verfahren Bürgerbedenken [...] nicht auf das Ob, sondern nur auf das Wie durchzuführender Bau- und Planungseingriffe beziehen [konnten].« Diese Äußerung überbewertet nicht nur die (geringe) rechtliche Bedeutung der Abfolge, sondern beinhaltet auch eine grundsätzliche Überschätzung der Gestaltungsfreiheit in der verbindlichen Bauleitplanung: Über das »Ob« von Bebauung müsste eigentlich auf vorgelagerten Ebenen (Flächennutzungs- und Rahmenpläne) verhandelt und entschieden worden sein, so dass es in der Tat im Bebauungsplan um – oft aber durchaus bedeutsame – Fragen des »Wie« geht. Wer das negiert, legt an die inhaltliche Reichweite der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung einen falschen Maßstab an. Die daraus resultierende Fehleinschätzung war denn auch eine Ursache für die Enttäuschung in der allgemeinen Partizipationsdiskussion, die Anfang der 1980er Jahre die Beurteilung fÖB zu prägen begann (dazu unten mehr).

Es gibt durchaus auch Entwicklungen in den letzten vier Jahrzehnten, die als **Fortschritte im Sinne damaliger Forderungen** verstanden werden können. Auch dazu einige Beispiele:

- Die seinerzeit geforderte »Implementierung einer generellen örtlichen Regelung zur Bürgerbeteiligung« wird heute in mehr als hundert Kommunen bereits in Form von Leitlinien zur Bürgerbeteiligung etc. umgesetzt.¹⁸ Ob das bei 11.000 Gemeinden in Deutschland viel oder wenig ist, sei dahin gestellt.
- Die Forderung nach einem »(dauerhaften) Einrichten von Planungs- oder Bürgerforen« als Diskussionsraum zu Fragen der Stadtentwicklung hatte in den Jahren nach 1982 durchaus Resonanz. Zahlreiche Foren zu

¹⁸ zur Übersicht vgl. <https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik-gestalten/kommunale-leitlinien-buergerbeteiligung/sammlung-kommunale-leitlinien/>. Im Rahmen unserer Untersuchung war ein entsprechender Anteil nicht zu ermitteln, da nur in Einzelfällen auf das Vorhandensein von Leitlinien geschlossen werden konnte. Wir werden dem Aspekt aber in den Vertiefungen weitere Aufmerksamkeit widmen.

Fragen der Stadtentwicklung entstanden. Allerdings ist diese Entwicklung zwischenzeitlich wieder abgeebbt.¹⁹

- Wenn in der Studie von 1982 eine Erweiterung der Definition von Trägern öffentlicher Belange (TÖB) im Hinblick auf Verbände, Vereine und Initiativen gefordert wird, so hat sich in dieser Hinsicht auf den ersten Blick nichts Wesentliches geändert. Immerhin ist zwischenzeitlich festgestellt worden, dass insbesondere Naturschutzverbände zwar keine TÖB's sind, aber ebenfalls die Möglichkeit haben, in den Verfahren nach § 4 BauGB mitzuwirken. Für die Praxis aber noch wichtiger ist die folgende Klarstellung: »Abgesehen davon ist es den Gemeinden nicht verwehrt, in Einzelfällen über die gesetzliche Verpflichtung hinaus auch Stellen oder Personen zu beteiligen, die nicht als TöB anzusehen sind [...]. Ihre Beteiligung kann im Gegenteil sogar zweckmäßig sein, wenn von diesen Personen oder Stellen sachdienliche Anregungen zu erwarten sind.«²⁰

Darüber hinaus lassen sich **Folgerungen und Forderungen** aus der damaligen Untersuchung benennen, die heute weiterhin **beachtenswert** sind. Zum Beispiel:

- Das »sinnvollere Einsetzen von Aufwand und Ressourcen« ist und bleibt eine wichtige Herausforderung. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass bei Routinefällen mit geringen Auswirkungen und kleinen Betroffenenkreisen »schlanke« Verfahrensgestaltungen durchaus ihre Berechtigung haben können. Im Umkehrschluss müsste dann allerdings bei Planungen mit großer Tragweite die Kommunikationsanstrengungen – nicht nur erst im Zuge verbindlicher Bauleitplanung – deutlich erhöht werden können.
- Die damalige Forderung nach »ernstgemeinter und ambitionierter Informationsverbreitung« scheint stets aktuell. Sowohl die Art der Informationsverbreitung als auch die Qualität der Darstellung von Planinhalten lassen auch heute noch viele Wünsche und Möglichkeiten offen.²¹

Angesicht der großen Gestaltungsfreiheit in der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung bestünde gerade hier die Chance, Planungsprozesse verständlicher zu machen. Aber sie wird – von Ausnahmen abgesehen – nicht ergriffen. Dabei gibt es im digitalen Zeitalter geradezu eine Explosion von Möglichkeiten zu verständlicher, anschaulicher Darstellung und anregenden Interaktion. Zugleich signalisieren aber auch Stichworte wie »Informationsüberflutung« etc. Schattenseiten der neuen Möglichkeiten (die auch in einigen unserer Fälle zu beobachten waren).

¹⁹ Während es wesentliches Kennzeichen dieser Foren war, dass dort Akteure aus allen Bereichen der Stadtgesellschaft vertreten waren (also Wirtschaft, Kultur, Wissenschaft, Politik, organisierte/nichtorganisierte Zivilgesellschaft u.a.) konzentrierte sich die Aufmerksamkeit in der Folgezeit wieder auf ein reduziertes Verständnis von Öffentlichkeitsbeteiligung. Solche Moden und Zyklen in der Beteiligungspraxis wären eine eigene Betrachtung wert.

²⁰ <https://www.rv.hessenrecht.hessen.de/bshe/document/VVHE-VVHE000016966>

²¹ Dabei ist die Herausforderung für die Verwaltungen durchaus erheblich, gilt es doch sowohl formale Anforderungen, denen oft im Juristen- und Verwaltungsdeutsch entsprochen wird, wie auch Alltagsverständlichkeit miteinander zu vereinbaren.

Kurzum: In 40 Jahre hat sich das **Wissen um Kommunikation** in der nicht umsonst so geheißenen »Informationsgesellschaft« gravierend verändert. Einflüsse auf die hier untersuchte Beteiligungspraxis scheint das aber noch kaum gehabt zu haben.

- Die seinerzeit vorgeschlagene »Verzahnung der Beteiligung mit örtlicher Politik« bleibt ein wesentliches, wenn auch in Praxis und Forschung wenig beachtetes Thema. Dabei ist es durchaus nicht trivial, denn die vielen Planungsgesetzen innewohnende Logik ordnet die Öffentlichkeitsbeteiligung ausdrücklich der Verwaltung zu. Politische Erörterungen werden erst auf Grundlage der administrativen Abwägungsprozesse vollzogen. Zugleich besteht die Gefahr, dass »Parallelprozesse« öffentlicher Erörterung die Verfahren und primären Zuständigkeiten (der politischen Gremien) verunklaren oder gar delegitimieren. Insofern erscheint die in einigen der von uns erfassten Fällen vorzufindende Integration der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung in Sitzungen der zuständigen Bezirks- oder Ortsbeiräte u.ä. ein gangbarer Weg zu sein.

Und im Übrigen bleibt es bei der stets zu wiederholenden Forderung, in allen entsprechenden Beteiligungsformen deren prinzipiell konsultativen Charakter zu unterstreichen. Ergänzt um den Hinweis, dass zur Abwägung auch viele Aspekte gehören, die möglicherweise nicht Gegenstand öffentlicher Erörterung sind.

Nicht zuletzt gibt es aber auch Aspekte, die die Vermutung nahe legen, es habe sogar **Rückwärtsentwicklungen** gegeben. Das gilt insbesondere für die **Rolle der öffentlichen Versammlungen** im Rahmen der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung. Hier hat sich der Anteil der Verfahren, in denen solche Erörterungen durchgeführt wurden und werden nahezu halbiert. Evers u.a. identifizieren noch 60% aller Verfahren, die der »notwendigen, wenn auch nicht hinreichenden Bedingung« (1982, S.94) entsprechen und Bürgerversammlungen durchführen. In unserer Untersuchung sind das nur noch 34%.²² Ein weiterer Befund, der zu denken gibt.

Am Schluss dieses kurzen Vergleichs der Forschungsergebnisse von 1982 mit denen von 2022/23 muss noch ein wesentlicher Aspekt Erwähnung finden, der beide Studien eint: Sie **bilden Alltag ab**. Genauer: den Umgang mit einer Aufgabe, die in allen rund 11.000 Kommunen Deutschlands alltäglich bewältigt werden muss. Und lassen so ein in den wesentlichen Aussagen repräsentatives **Bild von der Partizipationskultur im Lande** entstehen.

Da der Gesetzgeber die kommunikative Ausgestaltung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung vollständig ins Ermessen der jeweiligen Gemeinde gestellt hat, ist hier alles möglich: Von der schmallippigen Bekanntmachung mit Gesprächsangeboten im Planungsamt bis hin zu anregenden Veranstaltungen auf Stadteilfesten, aufwändigen Planungsforen oder vertiefenden Workshops. Wie mit dieser Aufgabe umgegan-

²² Hier sind schon die Verfahren eingerechnet, in denen eigentlich eine öffentliche Veranstaltung geplant war, diese aber coronabedingt nicht durchgeführt wurde.

gen wird, sagt also sehr viel über die Haltung von Kommunen im Bezug auf die Aufgabe Öffentlichkeitsbeteiligung. Und um die scheint es anders zu stehen als eine Betrachtung von avancierter Praxisbeispielen in wenigen Gemeinden vermuten lässt.²³

Aber wie ist diese Erkenntnis zu bewerten?

Neue Blicke und vorläufige Folgerungen

Der Vergleich der frühen und heutigen Befunde ist eine Sache. Deren Bewertung und Einordnung eine andere. Insbesondere in viererlei Hinsicht sind daher auch neue Blicke auf einen alten Gegenstand zu werfen:

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

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

Aber warum ist das so? An den »Vorschriften« liegt es nicht. Aber woran dann? Beim Nachdenken über diese Frage stößt man alsbald auf ein seit Jahrzehnten bekanntes Problem:

2. *Die Frage nach der Breite*: Adalbert Evers u.a. haben den Ton dazu vorgegeben: »Die in den Gemeinden vorherrschende Praxis [...] zeichnet sich [...] nicht gerade durch Lebhaftigkeit und Experimentierfreude aus«. Exakt so könnte man auch einen zentralen Befund unserer heutigen Untersuchung zusammenfassen. Die Übereinstimmung geht sogar noch weiter: Es gibt Ausnahmen. Es gibt Verfahren, die tatsächlich verständlich sind, Interessierte willkommen heißen, mit Kommunikationsformen experimentieren und so fort. Der Anteil dieser in mehrfacher Hinsicht engagierten Prozessgestaltungen dürfte aber nicht über 10% liegen. Das ent-

²³ Tatsächlich ist Partizipation im städtebaulichen Kontext in den letztem Jahrzehnten nicht auf breiter, repräsentativer Basis untersucht worden. Sofern überhaupt Blicke auf die Praxis geworfen wurden, bezogen die sich vor allem auf besonders konflikthafte Fälle und/oder auf Best Practices

spricht in etwa den Zahlen bei Evers u.a.²⁴ Aber es kommt hier nicht auf einzelne Prozente an, sondern auf eine schlichte Feststellung: Es gibt wenige Ausnahme- und viele Regelfälle. Und an diesem Verhältnis hat sich über 40 Jahre wenig geändert.

Womit wir einmal mehr auf ein Phänomen stoßen, das seit langem in der Beteiligungsdiskussion für Kopfzerbrechen sorgt: Es geht um das Verhältnis von »Spitze« zu »Breite«. Lange Zeit herrschte die Hoffnung vor, dass aus einer avancierten Teilnehmungspraxis im Laufe der Zeit Veränderungen »in der Breite« resultieren. Dass der Avantgarde der »Tross« folge. Dass aus Ausnahmen die Regel werde. Das aber ist nicht der Fall.

Und das muss zu denken geben.

Geht man dem nach, stößt man erneut (vgl. auch unser AP 2) auf Fragen der »Haltung«: Findet der gesetzgeberische Impuls zur Experimentierfreude oder die gesellschaftliche Wertschätzung von Teilnehmung in den kommunalen Verwaltungen keine entsprechende Resonanz? Herrschen dort andere Vorstellungen vom Verhältnis der Administration zur Öffentlichkeit vor? Gibt es womöglich aus der Innensicht gute Gründe das fÖB-Verfahren so »schlank« wie möglich zu gestalten?

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

3. *Mutmaßungen über Eigen-Sinn*: Die Durchführung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung ist eine Aufgabe der kommunalen Verwaltung. Es liegt daher nahe, danach zu fragen, wie sich die »Erledigung« dieser Aufgabe aus administrativer Perspektive darstellt. Dies ist auch aus einem übergeordneten Grunde sinnvoll: Seit fünfzig Jahren scheint »Verwaltungsmodernisierung« eine Daueraufgabe ohne Dauerlösung zu sein. Immer wieder kollidieren Modernisierungsvorstellungen mit administrativem Beharrungsvermögen. Das wird gelegentlich mit »Eigenlogik« erklärt, also z.B. mit dem Festhalten an Organisations- und Arbeitsweisen, die sich aus Sicht der Mitarbeitenden bewährt haben. In der neuesten Modernisierungswelle – für die das Stichwort »Agile Verwaltung« steht – findet sich daher der Hinweis »die Eigenlogik der öffentlichen Verwaltung muss in Rechnung gestellt werden«²⁵. Was könnte das für unseren Zusammenhang bedeuten? Dazu einige Argumente aus der Binnensicht, die das Festhalten an, wie wir feststellten, dominanten Typus der auf Minima beschränkten Verfahrensgestaltung erklären könnten:

²⁴ Dort ist einmal von 5% »außergewöhnlich aufwendigen« Verfahren die Rede und an anderer Stelle von 7.5%, Prozessen, in denen mehr als eine Versammlung durchgeführt wurde (beide mit sicher erheblichen Schnittmengen).

²⁵ Stephanie Porschen-Hueck, Kurt Rachlitz, Samuel Rieger, Tobias Ritter (2021): diGAP-Handreichung: Agilität in der öffentlichen Verwaltung. München: ISF München. <https://www.isf-muenchen.de/pdf/Handreichung-Agilitaet-in-der-oeffentlichen-Verwaltung.pdf>, https://doi.org/10.36194/digap_handreichung_2021 S. 22

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

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

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

Aber selbst dort, wo man auch administratives Handeln als wichtigen Beitrag zur Partizipationskultur ansieht, kann es Gründe geben, die fÖB »schlank« zu halten. Insbesondere:

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

Das mündet in die Frage nach Maßstäben und Kontext::

4. *Die Frage von Maß und Kontext:* Die »hochgesteckten Erwartungen, die man in der öffentlichen Diskussion an die Bürgerbeteiligung geknüpft hatte« wären nicht erfüllt worden, hieß es in der 1982er Untersuchung. Damit drängt sich die Frage auf: Liegt das an der (>defizitären«) Praxis oder an den Erwartungen? Anders formuliert: An welchen Maßstäben darf, soll oder muss man die Gestaltung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung in der Praxis messen?

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

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

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

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

Aber dann wurden in der allgemeinen Fachdiskussion über Beteiligung die falschen Schlüsse gezogen: Man hielt die Regelung für bedeutungslos und unterschätzte ihr Funktionen für jene, deren Lebenswelten unmittelbar betroffen sind. Gäbe es diese Regelung nicht, erhielten sie z.B. keine Chancen, sich rechtzeitig – innerhalb wie außerhalb der Verfahren – zu Wort zu melden.

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

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

Aber, um Missverständnisse zu vermeiden, beide Verständnisse und Formen von »Öffentlichkeitsbeteiligung« können von Bedeutung sein – und haben daher nebeneinander ihre Berechtigung. Nicht im Sinne von »höhere« Entwicklungsstufe vs. »niederer« Alltagspraxis, sondern »anders« – hinsichtlich Aufgabe, Kontext, Verfahren.²⁶ Und damit sind sie auch an jeweils verschiedenen Maßstäben zu messen.

Das kann übrigens unmittelbar praktische Konsequenzen haben: So haben einige Gemeinden schon seit längerem die Konsequenz gezogen, über räumliche Stadtentwicklungsprozesse **im Vorfeld** entsprechender Bauleitplanungen **öffentliche Erörterungen in Gang zu setzen**. Das kann auf verschiedenen Ebenen, in unterschiedlichen Rhythmen und in je spezifischen Verfahren und Formen (die jeweils an den Aufgaben zu messen sind) geschehen.

Auch die intensive Nutzung neuer Medien etwa im Kontext »Digitaler Beteiligungsplattformen« kann eine Ausdrucksform dieses Verständnisses sein.

Wer also die Beteiligungskultur einer Kommune beschreiben will, wird **auf's Ganze schauen** müssen²⁷– und sollte dabei allerdings die verbindliche Bauleitplanung, (also die Ebene, auf der aus Planung Rechtssetzung wird) mit ihrer frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung nicht außer acht lassen.

Womit schon die Frage nach praktischen Konsequenzen aufgeworfen ist. Das muss so sein. Denn, um mit einer etwas deftigen Formulierung zu enden : »Vom Wiegen wird die Sau nicht fett.«²⁸

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

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

²⁶ Das lässt sich in viele Metaphern kleiden. Etwa die einer Uhr, die dazu dient, Zeit anzuzeigen. Das kann auf hochartifizielle und technisch wie ästhetisch anspruchsvolle Weise geschehen: Atmosphären-Uhren z.B. sind faszinierende Kunstwerke, die erschütterungsfrei und plan aufgestellt allein durch Luftdruckschwankungen getrieben die Zeit anzeigen können. Im Alltag aber – für die Zeitanzeige auf einer Fahrt nach Berlin oder in der Arbeit auf der Baustelle – sind sie definitiv nicht geeignet. Da bedient man sich schon seit langem robuster, am Körper zu tragender Zeitanzeiger. Beide aber tragen die Bezeichnung »Uhr«.

²⁷ Unter anderem aus diesem Grund stellen wir mit unserem letzten Arbeitsschritt auch die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung in den Kontext anderer Kommunikationsangebot zur Stadtentwicklung auf den Internetseiten der Kommunen – sh Arbeitspapier 4.

²⁸ Ein in viele Zusammenhängen gebrauchter Satz. Wenn er z.B. mit Blick auf die PISA-Studien in der Bildungsforschung Anwendung findet, dann liegt die Botschaft auf der Hand: Aus einer Zustandsbeschreibung folgt nicht per se eine andere, bessere (Bildungs-)Politik (zum Beispiel: https://www.uni-siegen.de/presse/publikationen/quarterschnitt/archiv/2014/quer_I_14_web.pdf).

Anhang

Literaturverzeichnis

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

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

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2020-2022): Laufende Stadtbeobachtung - Raumabgrenzungen. Stadt- und Gemeindetypen in Deutschland. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumb Beobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/gemeinden/StadtGemeindetyp/StadtGemeindetyp.html>

Abbildungsverzeichnis

(Bei Collagen werden die Quellenangaben immer von oben links nach unten rechts aufgeführt):

Coverabb.:

Cover 0.1: Deutschlandkarte, eigene Darstellung

Cover 0.2: Auslegungsräume, Wiesbaden. <https://www.wiesbaden.de/leben-in-wiesbaden/planen/oeffentliche-auslegung/index.php>

Cover 0.3: Schaukasten Amtliche Bekanntmachungen, Helmstedt. <https://www.stadt-helmstedt.de/rathaus/ausschreibungen-bekanntmachungen.html>

Cover 0.4: Öffentliche Bekanntmachung, Nürtingen Seite, Nürtingen. https://www.nuertingen.de/fileadmin/Dateien/PDF-Dateien/2_Rathaus_und_Buergerservice/Stadtplanungsamt/Bebauungsplaene/117-13-02_K%C3%A4ppele/AUF_FBB/117-15-2-2020-07-10_BKM_AUF_FBB.pdf

Cover 0.5: Lageplan, Ottweiler. <https://www.ottweiler.de/gewerbe/images/stories/hoffmann/0407begbpre noir.pdf>

Cover 0.6: Städtebaulicher Entwurf, Oberhausen. <https://www.o-sp.de/download/oberhausen/346711>

Abb. 01: Planbögen und Planliste, eigene Darstellung

Abb. 02: Verteilung der betrachteten Verfahren im Bundesgebiet, eigene Darstellung

Abb. 03: Verteilung Verfahrensstände, eigene Darstellung

Abb. 04: Verteilung Verfahrensarten, eigene Darstellung

Abb. 05: Collage – Bekanntmachungen

Abb. 05.1: Schaukasten Amtliche Bekanntmachungen, Helmstedt. <https://www.stadt-helmstedt.de/rathaus/ausschreibungen-bekanntmachungen.html>

Abb. 05.2: Öffentliche Bekanntmachung, Leonberg. <https://www.o-sp.de/download/leonberg/266172>

Abb. 05.3: Öffentliche Bekanntmachung, Wiesbaden. <https://www.o-sp.de/download/wiesbaden/304284>

Abb. 05.4: Öffentliche Bekanntmachung, Pegnitz. <https://www.pegnitz.de/media/5972/bebauungsplan-bronniegelhuefte.pdf>

Abb. 05.5: Öffentliche Bekanntmachung, Nürtingen Seite, Nürtingen. https://www.nuertingen.de/fileadmin/Dateien/PDF-Dateien/2_Rathaus_und_Buergerservice/Stadtplanungsamt/Bebauungsplaene/117-13-02_K%C3%A4ppele/AUF_FBB/117-15-2-2020-07-10_BKM_AUF_FBB.pdf

Abb. 05.6: Öffentliche Bekanntmachung, Flecken Steyerberg. <https://www.steyerberg.de/portal/meldungen/oeffentliche-bekanntmachung-bebauungsplan-nr-61-windpark-deblinghausen-voigtei--912002246-21600.html?rubrik=912000007>

Abb. 05.7: Öffentliche Bekanntmachung, Bamberg. https://www.stadt.bamberg.de/media/custom/3481_460_1.PDF?1645706070

Abb. 05.8: Öffentliche Bekanntmachung, Nienburg (Weser). <https://www.nienburg.de/portal/meldungen/bekanntmachung-der-stadt-nienburg-weser-902009524-21501.html?bereich=1&rubrik=2000001>

Abb. 06: Auslegungsräume Wiesbaden. <https://www.wiesbaden.de/leben-in-wiesbaden/planen/oeffentliche-auslegung/index.php>

Abb. 07: Auslegungsräume Augsburg. <https://www.augsburg.de/buergerservice-rathaus/stadtplanung/oeffentlichkeitsbeteiligung>, Foto: Markus Wagner / Stadtplanungsamt Augsburg

Abb. 08: Verteilung »Form der Auslegung«, eigene Darstellung

Abb. 09: Collage – Lagepläne

Abb. 09.1: Übersichtsplan, Coesfeld. <https://www.coesfeld.de/wirtschaft-bauen/planung/bauleitplanung/aktuelle-bauleitplanverfahren/147/>

Abb. 09.2: Lageplan »LeoMaps«, Leonberg. <https://leomaps.leonberg.de/index.php?workspace=ab.bpl&scale=2500&selectionPaths=Themen/BPL/BPL&selectionProperty=FID&selectionValues=2860>

Abb. 09.3: Schrägluftbilddaufnahme, Horb am Neckar. <https://www.horb.de/ceasy/resource/20022?download=1, S.8>

Abb. 09.4: Lageplan, Trendelburg. https://www.trendelburg.de/fileadmin/user_upload/Bekanntmachungen/2017_10_25-Bekanntmachung_fruehzeitige_Beteiligung_BPL_Domaene.pdf

Abb. 09.5: Plangebiet, Münster. <https://www.stadt-muenster.de/stadtplanung/bebauungsplanung/plaene-im-verfahren/562-handorf-kirschgarten>

Abb. 09.6: Übersichtskarte Lageplan, Horb am Neckar. <https://www.horb.de/ceasy/resource/20041?download=1>

Abb. 09.7: Übersichtskarte, Kiel. https://www.kiel.de/de/kiel_zukunft/kiel_plant_baut/bauleitplanung/_dokumente_bplan_entwuerfe/1019V/_03_BP1019V_Begr_Vorentwurf_220413.pdf

Abb. 09.8: Lageplan, Markranstädt. <https://buergerbeteiligung.sachsen.de/portal/markranstaedt/beteiligung/themen/1028830>

Abb. 09.9: Lageplan, Ottweiler. <https://www.ottweiler.de/gewerbe/images/stories/hoffmann/0407begbprenoir.pdf>

Abb. 09.10: Übersichtskarte, Jüterbog. <https://www.jueterbog.eu/seite/197042/bauleitplanung.html>

Abb. 10: Collage – B-Pläne

Abb. 10.1: B-Plan-Entwurf A, Bad Kissingen. https://www.badkissingen.de/media/www.badkissingen.de/org/med_33248/120914_5_aenderung_so_kur_vorhabenbezogener_b-plan_mit_gruenordnungsplan_fuer_das_kurparkresort_hotel_und_wohnen_am_kurgarten_vorhabenbezogener_bebauungsplan.pdf

Abb. 10.2: B-Plan-Entwurf, Cottbus. https://www.cottbus.de/.files/storage/file/bc5a1359-70ef-47f8-bc52-bee40cbaeoca/B-Plan_Kolkwitzer_Strasse_Sued_1_-_Planzeichnung_Vorentwurf.pdf

Abb. 10.3: B-Plan-Entwurf B, Bad Kissingen. https://bauleitplaene-mv.de/download/B%2022%20Vorentwurf_Plan%20und%20Text-478807.pdf

Abb. 10.4: B-Plan-Entwurf, Potsdam. https://www.potsdam.de/sites/default/files/documents/20220512_bp119_pz_fuer_erneute_eingeschraenkte_beteiligung.pdf

Abb. 10.5: B-Plan-Entwurf, Wiesbaden. https://www.o-sp.de/wiesbaden/plan/plan_details.php?pid=52925&LI=13&art=235972

Abb. 11: Collage – städtebauliche Konzepte / Leitideen

Abb. 11.1: Städtebaulicher Entwurf, Oberhausen. <https://www.o-sp.de/download/oberhausen/346711>

Abb. 11.2: Freiflächenplan, Kiel. https://www.kiel.de/de/kiel_zukunft/kiel_plant_baut/bauleitplanung/_dokumente_bplan_entwuerfe/1019V/_04_BP_1019V_Freiflachenplan_220404.pdf

Abb. 11.3: Städtebauliches Wohnkonzept, Leonberg. <https://leomaps.leonberg.de/index.php?workspace=ab.bpl&scale=2500&selectionPaths=Themen/BPL/BPL&selectionProperty=FID&selectionValues=2860>

Abb. 11.4: Leitidee Nutzungsaufteilung, Horb am Neckar. <https://leomaps.leonberg.de/index.php?workspace=ab.bpl&scale=2500&selectionPaths=Themen/BPL/BPL&selectionProperty=FID&selectionValues=2860> S.14

Abb. 11.5: Städtebauliche Konzeption, Horb am Neckar. <https://www.horb.de/ceasy/resource/20041?download=1> S.10

Abb. 11.6: Städtebaulicher Entwurf, Coesfeld. https://www.coesfeld.de/fileadmin/Dateien/60/bauleitplanung/aktuelle_verfahren/147/Staedtebaulicher_Entwurf.pdf

Abb. 12: Collage – zusammenfassende Plakate / Flyer / Videos

Abb. 12.1 und 12.2: Plakat zur frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung S.1+2, Berlin. https://www.berlin.de/ba-friedrichshain-kreuzberg/politik-und-verwaltung/aemter/stadtentwicklungsamt/bebauungsplaene/01_bp-vi-125b-plakate_fruehzeitige-oeffentlichkeitsbeteiligung_druckausgabe_reduziert.pdf

Abb. 12.3: Info-Flyer zur Online-Bürgerversammlung, Oberhausen. <https://www.o-sp.de/download/oberhausen/321887> S.1

Abb. 12.4: Faltblatt zur frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung, Leipzig. <https://buergerbeteiligung.sachsen.de/portal/leipzig/beteiligung/themen/1029097/1045592#>

Abb. 12.5: Erläuterungsvideo Entwurf, Münster. <https://www.stadt-muenster.de/stadtplanung/bebauungsplanung/plaene-im-verfahren/620-dahlweg>

Abb. 12.6: Erläuterungstafeln Planung, Essen. https://media.essen.de/media/wwwessende/aemter/61/dokumente_7/aktionen/bebauungsplanverfahren/ruettenscheider_strasse_wittekindstrasse_1/Ruettenscheider_Strasse_Wittekindstrasse_Tafel_Planung.pdf

Abb. 13: Verteilung »Gelegenheit zur Äußerung«, eigene Darstellung

Abb. 14: Verteilung »Gelegenheit zur Erörterung«, eigene Darstellung

Abb. 15: Verteilung Coronabezug, eigene Darstellung

Abb. 16: Collage – Einfluss von Corona auf die B-Plan-Verfahren

Abb. 16.1: Hinweis Corona-Einschränkungen, Regensburg. <https://www.regenburg.de/rathaus/aemteruebersicht/planungs-u-baureferat/stadtplanungsamt/beteiligungen-an-verfahren/vorlage-oeffentliche-auslegung-bebauungsplan-entwurf-nr-277>

Abb. 16.2: Aufnahme Online-Workshop, Essen. https://media.essen.de/media/wwwessende/aemter/61/dokumente_7/aktionen/bebauungsplanverfahren/ruettenscheider_strasse_wittekindstrasse_1/Dokumentation_des_Online_Workshops.pdf

Abb. 16.3: Hinweis Corona-Einschränkungen, Hof. <https://www.hof.de/news/vorhabenbezogener-bebauungsplan-vep-seniorenwohnen-fabrikzeile>

Abb. 16.4: Hinweis Corona-Einschränkungen, Nienburg (Weser). <https://www.nienburg.de/regional/bauleitplanung/bebauungsplan-nr-101-suedring-2-aenderung-902000254-21501.html?plantyp=b&titel=Bebauungsplan+Nr.+101+%22Südring%22++2.+Änderung>

Abb. 16.5: Hinweis Corona-Einschränkungen, Augsburg. <https://www.augsburg.de/buergerservice-rathaus/stadtplanung>

Abb. 16.6: Hinweis Corona-Einschränkungen, Geesthacht. https://www.geesthacht.de/index.php?object=tx_2495_17&ModID=255&FID=2495_14688.1

Abb. 16.7: Hinweis Corona-Einschränkungen, Nienburg (Weser). <https://www.nienburg.de/portal/meldungen/bekanntmachung-der-stadt-nienburg-weser-902009524-21501.html?bereich=1&rubrik=2000001>

Anhang I: Die betrachteten Verfahren im Überblick

Bundesland	Stadt	Gemeindegrößenklasse	Bebauungsplan
BB	Cottbus	gMS	B-Plan (ohne Nr.) »Kolkwitzer Straße Süd 1«
			B-Plan Nr. W/40/116 »Sondergebiet Forschung und Entwicklung«
BB	Jüterbog	KS	B-Plan Nr. 030 »Südliche Wallanlagen«
BB	Potsdam	GS	B-Plan Nr. 119 »Medienstadt«
			B-Plan Nr. 141-6 »Entwicklungsbereich Krampnitz – Park / Luch / Feldflur«
BE	Berlin (Bezirk: Friedrichshain-Kreuzberg)	GS	B-Plan Nr. VI-125b »Alte Jakobstraße/ Franz-Künstler-Straße«
BW	Fellbach	kMS	B-Plan Nr. 20.02/1 »Siemensstraße«
BW	Grenzach-Wyhlen	kMS	B-Plan (ohne Nr.) »Kapellenbach-Ost«
BW	Herrenberg	kMS	B-Plan (ohne Nr.) »Gartenäcker/Marktwiesen, 2. Änderung«
			B-Plan (ohne Nr.) »Gartenäcker/Marktwiesen, 2. Änderung«
BW	Horb am Neckar	kMS	B-Plan (ohne Nr.) »Hohenbergkaserne-Mitte«
			B-Plan (ohne Nr.) »Scheibenthalde«
BW	Leonberg	kMS	B-Plan (ohne Nr.) »Bildstöckle«
			B-Plan (ohne Nr.) »Unterer Schützenrain«
			B-Plan (ohne Nr.) »Wohnen – hinter den Gärten«
BW	Ludwigsburg	gMS	B-Plan Nr. 045_04_00 »Schorndorfer Straße 172«
BW	Mannheim	GS	B-Plan Nr. 57.11 »Spiegelfabrik«
BW	Nürtingen	gMS	B-Plan (ohne Nr.) »Käppele« 2. Änderung
BW	Tübingen	gMS	B-Plan (ohne Nr.) »Aischbach Teil II«
			B-Plan (ohne Nr.) »Strüttele / Weiher«
BW	Walldorf	KS	B-Plan »HDM - Digital Campus«
BY	Augsburg	GS	B-Plan Nr. 296 »Westlich der Gutermannstraße«
BY	Bad Kissingen	kMS	B-Plan (ohne Nr.) »Prinzregentenpark«
			B-Plan (ohne Nr.) (5. Änderung) »Sondergebiet Kurgelände«
BY	Bamberg	gMS	B-Plan Nr. 124 F »für den Bereich zwischen Amalienstraße, Herzog-Max-Straße, Ottostraße und Schützenstraße«

Bundesland	Stadt	Gemeindegrößenklasse	Bebauungsplan
BY	Bamberg	gMS	B-Plan Nr. 201 D »nördlich der Rheinstraße und südlich der B 26«
			B-Plan Nr. 340 C »für das Gebiet des ehemaligen Maisel-Geländes zwischen Moosstraße, Kloster-Langheim-Straße und Oberer Schildstraße«
BY	Erlangen	GS	B-Plan Nr. 402 »Nahversorgungszentrum Odenwaldallee«
			B-Plan Nr. 472 »Radweg Haundorf - Häusling«
			B-Plan Nr. F 465 »Gewerbegebiet Frauenaucher Straße Ost«
BY	Hof	kMS	B-Plan (ohne Nr.) »VEP Seniorenwohnen Fabrikzeile«
BY	Pegnitz	KS	B-Plan Nr. 1894 »Am Buchauer Berg«
			B-Plan Nr. 547 »Bronn/Ziegelhütte«
BY	Regensburg	GS	B-Plan Nr. 277 »Ehemalige Prinz-Leopold-Kaserne/Teilfläche-Pionier-Kaserne«
BY	Speichersdorf	KS	B-Plan Nr. 53 »Haidenaab – Am Mühlgraben«
BY	Wörthsee	KS	B-Plan Nr. 68 »Am Teilsrain - genossenschaftlicher Wohnungsbau«
HB	Bremen (Bezirk: Ost)	GS	B-Plan Nr. VE_0156 (ohne Namen)
HE	Hanau	GS	B-Plan Nr. 904.3 Quartiersentwicklung Bautz
HE	Trendelburg	KS	B-Plan Nr. 5 »Domäne«
HE	Wiesbaden	GS	B-Plan ohne Nr. »Quartier am Bürgerhaus«
			B-Plan ohne Nr. »Südlich des Dankwardwegs«
			B-Plan ohne Nr. »Westlich der Neufeldstraße«
HH	Hamburg (Bezirk: Bergedorf)	GS	B-Plan Nr. 15 »Ochsenwerder 15 (Südlich Schwersweg / „Butterberg“)«
MV	Kröpelin	KS	B-Plan Nr. 14 »Wohnpark Wismarsche Straße«
			B-Plan Nr. 15 »Am Brusower Weg«
MV	Schwerin	gMS	B-Plan Nr. 111 »Wohnquartier „Neu-Zippendorf - Am Berliner Platz“«
			B-Plan Nr. 114 »Westmark - Wohnpark Hofackerwiesen«
MV	Stralsund	gMS	B-Plan 22 »Urbanes Gebiet ehemaliges Plattenwerk und ehemaliges Heizwerk«
			B-Plan 70.1 »Erweiterung Einkaufszentrum Strelapark«

Bundesland	Stadt	Gemeindegrößenklasse	Bebauungsplan
NI	Celle	gMS	B-Plan Nr. 151 »Nördliche Speicherstraße«
			B-Plan Nr. 173 »Bereich zwischen Jägerstraße und östlicher Kirchstraße«
NI	Flecken Steyerberg	KS	B-Plan 61 »Windpark Deblinghausen - Voigtei«
NI	Hannover	GS	B-Plan Nr. 1706 »Im Ure«
			B-Plan Nr. 1909 »Lindenallee«
			B-Plan Nr. 484, 1. Änderung »Elbestraße«
NI	Langenhagen	gMS	B-Plan 15 (3. Änderung) »Emil-von-Behring-Straße«
NI	Nienburg (Weser)	kMS	B-Plan Nr. 101 »Südring« 2. Änderung
			B-Plan Nr. 164 »Logistikzentrum Nienburg Süd (südlich B 215)«
NW	Bottrop	GS	B-Plan Nr. 3.08/10 »Am Freitagshof«
NW	Coesfeld	kMS	B-Plan Nr. 147 »Kalksbecker Heide«
NW	Essen	GS	B-Plan Nr. 17/16 »Moosstraße/Laarmannstraße«
			B-Plan Nr. 7/17 »Rüttenscheider Straße/Wittekindstraße«
NW	Mülheim an der Ruhr	GS	B-Plan Nr. H6 »Mendener Straße/Hahnenfähre«
			B-Plan Nr. M27 »Bussardweg/Hochfelder Straße/Sperberweg«
NW	Münster	GS	B-Plan Nr. 562 »Handorf - Hobbeltstraße / Kirschgarten / Heriburgstraße«
			B-Plan Nr. 576 »Sprakel – Sprakeler Straße / Bahnstrecke Münster-Rheine / Aldrupe Str.«
			B-Plan Nr. 620 »Dahlweg / Alfred-Krupp-Weg«
NW	Nottuln	KS	B-Plan Nr. 135 »Südlich Lerchenhain«
			B-Plan Nr. 147 »Appelhülsen Dirksfeld«
NW	Oberhausen	GS	B-Plan Nr. 30 »Blockstraße/Lohmannshof«
			B-Plan Nr. 742 »Alsterfeld«
NW	Paderborn	GS	B-Plan Nr. 298 »Nordstraße«
			B-Plan Nr. 320 »Vockelsbleiche«
			B-Plan Nr. D328 »Gotthardshof«
NW	Remscheid	GS	B-Plan Nr. 673 »südöstlich der Kreuzung Neuenkamper Straße und Lenneper Straße [...]«

Bundesland	Stadt	Gemeindegrößenklasse	Bebauungsplan
NW	Schwalmtal	KS	B-Plan Nr. Wa/70 » Gewerbe- und Logistik-Park ehemaliges Rösler-Drahtwerk«
NW	Schwerte	kMS	B-Plan Nr. 199 » Am Musikantenviertel«
NW	Willich	gMS	B-Plan Nr. 51 II W » Krefelder Straße / Hoxhöfe«
NW	Wuppertal	GS	B-Plan Nr. 1274V » Hauptstraße / Amboßstraße«
RP	Dahner Felsenland	KS	B-Plan (ohne Nr.) » Droschtenwoog« 1. Änderung u Erweiterung
			B-Plan (ohne Nr.) » Saarbacherhammer - Süd«
RP	Landau	kMS	B-Plan Nr. 10 » GS 10, Gewerbegebiet Godramstein Süd«
SH	Geesthacht	kMS	B-Plan Nr. 1/34 » Westhafen II«
SH	Kiel	GS	B-Plan Nr. 1014 » Holsteinstadion«
			B-Plan Nr. 1019V » Schwentineufer Nord-Ost«
			B-Plan Nr. 1035V » Bebelplatz«
SL	Ottweiler	KS	B-Plan (ohne Nr.) » Blieszentrum«
			B-Plan (ohne Nr.) » Südlich der Auguste-Renoir-Straße«
			B-Plan (ohne Nr.) » Wohngebiet Am Kirschbaum«
SN	Chemnitz	GS	B-Plan Nr. 15/03 » Zwickauer Straße - Bereich Schönau/Neustadt«
SN	Crimmitschau-Dennheritz	KS	B-Plan Nr. 1/2019 » Kühgrund«
SN	Geithain	KS	B-Plan (ohne Nr.) » Erholung und Wohnen » Am Oberfürstenteich« «
SN	Krostitz	KS	B-Plan ohne Nr. » Krensitz Nord«
SN	Leipzig	GS	B-Plan Nr. 433 » Stadtquartier östlich Bremer Straße«
			B-Plan Nr. 466 » Quartiere an der Antonienstraße/ Klingenstraße«
SN	Markranstädt	KS	B-Plan (ohne Nr.) » Zum Prinzgärtchen Räpitz«
			B-Plan (ohne Nr.) » Seebenisch - Am Alten Bahnhof«
ST	Wernigerode	kMS	B-Plan Nr. 59 » Breite Straße 84«
ST	Wittenberg	kMS	B-Plan Nr. W19 » Erweiterung Klinik Bosse«
TH	Apolda	kMS	B-Plan (ohne Nr.) » Wohngebiet „An der Stobraer Straße«

Anhang II: Leitfaden zum Kurzinterview



Leitfaden Kurzinterview

Leitfrage: **Warum** wird die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung im Bauleitplanungsverfahren in der Gemeinde XY **wie** gestaltet?

1 | Ortsüblichkeit:

»Nach welchen Gesichtspunkten wird in Ihrer Gemeinde der Verfahrensschritt der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung gestaltet?«

»Wie sieht ein ortsübliches Verfahren in Ihrer Kommune aus? Warum wird es so gemacht?«

»Ist das irgendwo festgelegt?«

2 | Abweichungen

»Weichen Sie in besonderen Fällen von der ortsüblichen Vorgehensweise ab? «

«Welche Fälle sind das? Gibt es bestimmte Kriterien?«

(Ggf. : Falls der/die Interviewte noch Zeit hat)

3 | »freiwillige« Beteiligung

»Gibt es über die gesetzlichen Anforderungen hinaus zusätzliche/ freiwillige Beteiligungsangebote zu Plänen und Projekten der Stadtentwicklung?«

»Welche?«, »In welchen Fällen werden sie angeboten« »auf welche Weise« »Von wem?«

Anhang III: »Arten der Bebauungsplanverfahren im Überblick«, Gemeinde Kressbronn: https://www.kressbronn.de/fileadmin/benutzerdaten/kressbronn-de/Bilder_und_PDF/4._Politik_und_Verwaltung/Bauleitplanung/621.o_Arten_der_Bebauungsplanverfahren_im_%C3%9Cberblick.pdf



Az.: 621.C

Arten der Bebauungsplanverfahren im Überblick

Name:	A. Regulares oder normales Bebauungsplanverfahren (Regelplanverfahren)	B. Vereinfachtes Bebauungsplanverfahren	C. Beschleunigtes Bebauungsplanverfahren	D. Vorhabenbezogenes Bebauungsplanverfahren (grundsätzlich im Regelplanverfahren, aber auch als vereinfachtes oder beschleunigtes Verfahren möglich)
I. Allgemein				
Ziel	Aufstellung, Änderung oder Ergänzung eines Bebauungsplans §§ 8, 10 BauGB	Aufstellung, Änderung oder Ergänzung eines Bebauungsplans § 13 BauGB	Aufstellung, Änderung oder Ergänzung eines Bebauungsplans §§ 13a, 13b BauGB für Außenbereich	Aufstellung, Änderung oder Ergänzung eines Bebauungsplans § 12 BauGB
Rechtsgrundlage	Satzung (§ 10 Abs. 1 BauGB)	Satzung (§ 13 Abs. 1 BauGB)	Satzung (§ 10 Abs. 1 BauGB)	Satzung (§ 10 Abs. 1 BauGB)
Voraussetzungen	Allgemeine Planreife (planerische Erforderlichkeit) nach § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB: Danach haben die Gemeinden einen Bebauungsplan aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist.	Allgemeine Planreife (planerische Erforderlichkeit) nach § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB: Danach haben die Gemeinden einen Bebauungsplan aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist.	Allgemeine Planreife (planerische Erforderlichkeit) nach § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB: Danach haben die Gemeinden einen Bebauungsplan aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist.	Allgemeine Planreife (planerische Erforderlichkeit) nach § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB: Danach haben die Gemeinden einen Bebauungsplan aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist.
	und Änderung oder Ergänzung eines Bebauungsplans ohne Berührung der Grundzüge der Planung (§ 13 Abs. 1 Hs. 1 Var. 1 BauGB) oder Aufstellung eines Bebauungsplans im Innenbereich, wenn der sich aus der vorhandenen Eigenart der näheren Umgebung ergebende Zulässigkeitsmaßstab nicht wesentlich verändert wird (§ 13 Abs. 1 Hs. 1 Var. 2 BauGB) oder Bebauungsplan enthält lediglich Festsetzungen, wonach nur bestimmte Arten baulicher Nutzungen zulässig oder nicht zulässig sind (§ 9 Abs. 2a BauGB) oder Vergnügungsstätten zulässig oder nicht zulässig sind (§ 9 Abs. 2b BauGB) (§ 13 Abs. 1 Hs. 1 Var. 3 BauGB)	und Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung oder andere Maßnahmen der Innenentwicklung (§ 13a Abs. 1 S. 1 BauGB)	und Zulässige Grundfläche oder festgesetzte Grundfläche von insgesamt weniger als 20.000 m ² (§ 13a Abs. 1 S. 2 Nr. 1 BauGB) oder 20.000 m ² bis weniger als 70.000 m ² , wenn auf Grund überschlagiger Prüfung, Bebauungsplan voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen hat (§ 13a Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BauGB)	und Unzulässigkeit des geplanten Vorhabens nach der bisherigen bauplanungsrechtlichen Rechtslage
	kein Vorhaben vorbereitet oder begründet wird, das einer Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) unterliegt	kein Vorhaben vorbereitet oder begründet wird, das einer Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) unterliegt (§ 13a Abs. 1 S. 4 BauGB)	kein Vorhaben vorbereitet oder begründet wird, das einer Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) unterliegt (§ 13a Abs. 1 S. 4 BauGB)	

			keine Anhaltspunkte für eine Beeinträchtigung eines FFH-Gebiets oder Europäischen Vogelschutzgebiets bestehen (§ 13a Abs. 1 S. 5 Hs. 1 BauGB) und keine Anhaltspunkte dafür bestehen, dass bei der Planung Pflichten zur Vermeidung oder Begrenzung der Auswirkungen von schweren Unfällen nach § 50 S. 1 BImSchG zu beachten sind (§ 13a Abs. 1 S. 5 Hs. 2 BauGB)	keine Anhaltspunkte für eine Beeinträchtigung eines FFH-Gebiets oder Europäischen Vogelschutzgebiets bestehen (§ 13a Abs. 1 S. 5 Hs. 1 BauGB) und keine Anhaltspunkte dafür bestehen, dass bei der Planung Pflichten zur Vermeidung oder Begrenzung der Auswirkungen von schweren Unfällen nach § 50 S. 1 BImSchG zu beachten sind (§ 13a Abs. 1 S. 5 Hs. 2 BauGB)	Neben dem Bebauungsplan bedarf es eines Durchführungsvorganges mit dem Vorhabenträger sowie Vorhaben- und Erschließungsplans. (§ 12 Abs. 1 BauGB)
Besondere Voraussetzungen	Keine	Keine	Keine	Keine	
II. Formelle Anforderungen					
Aufstellungsbeschluss	Erforderlich, mit Bekanntmachung (§ 2 Abs. 1 BauGB)	Erforderlich, mit Bekanntmachung (§ 2 Abs. 1 BauGB)	Erforderlich, mit Bekanntmachung (§ 2 Abs. 1 BauGB)	Erforderlich, mit Bekanntmachung (§ 2 Abs. 1 BauGB)	Erforderlich, mit Bekanntmachung (§ 2 Abs. 1 BauGB)
Frühzeitige Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung	Erforderlich (§§ 3 Abs. 1, 4 Abs. 1 BauGB)	Nicht erforderlich (§ 13 Abs. 2 Nr. 1 BauGB)	Nicht erforderlich (§ 13 Abs. 2 Nr. 1 BauGB)	Nicht erforderlich (§ 13 Abs. 2 Nr. 1 BauGB)	je nach Verfahrensart (Regelplanverfahren, vereinfachtes oder beschleunigtes Verfahren)
Ermittlung des Abwägungsmaterials	Erforderlich (§ 2 Abs. 3 BauGB)	Erforderlich (§ 2 Abs. 3 BauGB)	Erforderlich (§ 2 Abs. 3 BauGB)	Erforderlich (§ 2 Abs. 3 BauGB)	Erforderlich (§ 2 Abs. 3 BauGB)
Begründung	Erforderlich (§ 2a S. 1 BauGB)	Erforderlich (§ 2a S. 1 BauGB)	Erforderlich (§ 2a S. 1 BauGB)	Erforderlich (§ 2a S. 1 BauGB)	Erforderlich (§ 2a S. 1 BauGB)
Umweltprüfung	Erforderlich (§ 2 Abs. 4 BauGB)	Nicht erforderlich (§ 13 Abs. 3 S. 1 Hs. 1 BauGB)	Nicht erforderlich (§ 13 Abs. 3 S. 1 Hs. 1 BauGB)	Nicht erforderlich (§ 13 Abs. 3 S. 1 Hs. 1 BauGB)	je nach Verfahrensart (Regelplanverfahren, vereinfachtes oder beschleunigtes Verfahren)
Umweltbericht	Erforderlich (§ 2a S. 2 Nr. 2 BauGB)	Nicht erforderlich (§ 13 Abs. 3 S. 1 Hs. 2 BauGB)	Nicht erforderlich (§ 13 Abs. 3 S. 1 Hs. 2 BauGB)	Nicht erforderlich (§ 13 Abs. 3 S. 1 Hs. 2 BauGB)	je nach Verfahrensart (Regelplanverfahren, vereinfachtes oder beschleunigtes Verfahren)
Angabe der Arten umweltbezogener Informationen	Erforderlich (§ 3 Abs. 2 S. 2 BauGB)	Nicht erforderlich (§ 13 Abs. 3 S. 1 Hs. 3 BauGB)	Nicht erforderlich (§ 13 Abs. 3 S. 1 Hs. 3 BauGB)	Nicht erforderlich (§ 13 Abs. 3 S. 1 Hs. 3 BauGB)	je nach Verfahrensart (Regelplanverfahren, vereinfachtes oder beschleunigtes Verfahren)
Zusammenfassende Erklärung	Erforderlich (§ 10a Abs. 1 BauGB)	Nicht erforderlich (§ 13 Abs. 3 S. 1 Hs. 4 BauGB)	Nicht erforderlich (§ 13 Abs. 3 S. 1 Hs. 4 BauGB)	Nicht erforderlich (§ 13 Abs. 3 S. 1 Hs. 4 BauGB)	je nach Verfahrensart (Regelplanverfahren, vereinfachtes oder beschleunigtes Verfahren)
Überwachung der Umweltauswirkungen	Erforderlich (§ 4c BauGB)	Nicht erforderlich (§ 13 Abs. 2 Nr. 1, 13 Abs. 2 S. 2 BauGB)	Nicht erforderlich (§ 13 Abs. 2 Nr. 1, 13 Abs. 2 S. 2 BauGB)	Nicht erforderlich (§ 13 Abs. 2 Nr. 1, 13 Abs. 2 S. 2 BauGB)	je nach Verfahrensart (Regelplanverfahren, vereinfachtes oder beschleunigtes Verfahren)
Ergänzende Vorschriften zum Umweltschutz	Erforderlich (§ 1a BauGB)	Erforderlich (§ 1a BauGB)	Erforderlich (§ 1a BauGB)	Erforderlich (§ 1a BauGB)	Erforderlich (§ 1a BauGB)
Öffentliche Auslegung	Erforderlich (§§ 3 Abs. 2, 4 Abs. 2 BauGB)	Erforderlich oder alternativ Gelegenheit zur Stellungnahme der betroffenen Behörden und Öffentlichkeit innerhalb angemessener Frist (§ 13 Abs. 2 Nr. 2 u. 3 BauGB)	Erforderlich oder alternativ Gelegenheit zur Stellungnahme der betroffenen Behörden und Öffentlichkeit innerhalb angemessener Frist (§ 13 Abs. 2 Nr. 2 u. 3 BauGB)	Erforderlich oder alternativ Gelegenheit zur Stellungnahme der betroffenen Behörden und Öffentlichkeit innerhalb angemessener Frist (§ 13 Abs. 2 Nr. 2 u. 3 BauGB)	je nach Verfahrensart (Regelplanverfahren, vereinfachtes oder beschleunigtes Verfahren)
Bekanntmachung Satzungsbeschluss	Erforderlich (§ 10 Abs. 3 BauGB)	Erforderlich (§ 10 Abs. 3 BauGB)	Erforderlich (§ 10 Abs. 3 BauGB)	Erforderlich (§ 10 Abs. 3 BauGB)	Erforderlich (§ 10 Abs. 3 BauGB)
III. Materielle Anforderungen					
Arten von Festsetzungen	Vorgaben nach § 9 BauGB und der BauNVO	Vorgaben nach § 9 BauGB und der BauNVO	Vorgaben nach § 9 BauGB und der BauNVO	Vorgaben nach § 9 BauGB und der BauNVO	Keine Bindung an Vorgaben nach § 9 BauGB und BauNVO (§ 12 Abs. 3 BauGB)

Interkommunales Abstimmungsgebot	Erforderlich (§ 2 Abs. 2 S. 1 BauGB)	Erforderlich (§ 2 Abs. 2 S. 1 BauGB)	Erforderlich (§ 2 Abs. 2 S. 1 BauGB)	Erforderlich (§ 2 Abs. 2 S. 1 BauGB)
Anpassung an die Ziele der Raumordnung	Erforderlich (§ 1 Abs. 4 BauGB)			
Nachhaltige Entwicklung	Erforderlich (§ 1 Abs. 5 BauGB)			
Abwägung	Erforderlich (§ 1 Abs. 7 BauGB)			