

Ilse Erzigkeit, Dipl. Ing. Stadtplanerin, Mediatorin

Brauchen Stadtentwicklungsprojekte eine neue Streitkultur? – Vom Planverfahren zum Dialogverfahren?

Die Auseinandersetzungen um Stuttgart 21 hatten wenigstens eine positive Seite: In Politik und Verwaltung wird endlich über die Einführung von lösungsorientierten Bürgerbeteiligungsverfahren nachgedacht. Es genügt heute nicht mehr die Bürger über bereits fertig gestellte und politisch beschlossene Planungen zu informieren. Was hat in der Stadtentwicklungsplanung zu dieser Legitimationskrise geführt? Wie sollten die Rahmenbedingungen für einen effizienten Beteiligungsprozess aussehen? Wo liegt der Nutzen in der öffentlichen Mitwirkung? Ist das bestehende Planungsrecht ein Hindernis für Dialogprozesse mit der Öffentlichkeit? Diese Fragestellungen werden aus dem Blickwinkel einer Stadtplanerin und Mediatorin mit langjährigen Beteiligungsprozessenerfahrungen in den folgenden Ausführungen behandelt.

1 Interessensgegensätze bei Stadtentwicklungsprojekten

Unterschiedliche Ansichten sind bei Stadtentwicklungsprojekten an der Tagesordnung. Über Architektur, Auswirkung und Nutzen von Baumaßnahmen lässt sich geradezu wunderbar streiten. Die bebaute Umwelt ist ein wesentliches Element des täglichen Lebens. Städte und Dörfer sind in unserer Gesellschaft sowohl wirtschaftlicher als auch kultureller Lebensmittelpunkt der Bürgerinnen und Bürger. Die Auswirkungen ihrer städtebaulichen Gestaltung entscheiden ganz wesentlich über die Qualitäten und Chancen, welche die Menschen bei ihrer Arbeit, in ihrem Wohnbereich und bei der Gestaltung ihrer Freizeit vorfinden.

In einer demokratischen Gesellschaft gibt es ein grundlegendes Prinzip: Unterschiedliche Menschen haben unterschiedliche Meinungen. Die parlamentarische Demokratie lebt von der politischen Auseinandersetzung, von gegensätzlichen Interessen und der Suche nach einem Ausgleich zwischen diesen Interessen. <http://de.wikipedia.org/wiki/Streitkultur> - cite note-2#cite note-2 Streit zwischen Einzelnen und Gruppen sind die natürliche, ja notwendige Folge eines lebendigen menschlichen Zusammenlebens. Das Problem ist weniger, ob es Streit gibt, sondern

wie dieser ausgetragen wird, d.h. wie die Streitpartner miteinander streiten: besonnen-kooperativ oder gewalttätig.

Wie wird heute bei strittigen Stadtentwicklungsvorhaben mit den zu erwartenden unterschiedlichen Interessen der Betroffenen umgegangen? Unsere Rechtsordnung kennt im Wesentlichen zwei Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung. In den von den Kommunen durchzuführenden Bauleitplanverfahren (Bebauungsplan, Flächennutzungsplan) nach dem Baugesetzbuch (BauGB) sind zwei Bürgerbeteiligungsverfahren vorgesehen. Gemäß den gesetzlichen Regelungen über Planfeststellungen oder Genehmigungen (Verkehrswege, Kraftwerke, Stromtrassen) ist nur eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen.

2 Beteiligung der Öffentlichkeit bei Bauleitplanverfahren

Nach den gesetzlichen Vorgaben des BauGB sind auf der ersten Stufe der Öffentlichkeitsbeteiligung die Bürger frühzeitig über die allgemeinen Ziele und Zwecke, Alternativen und voraussichtlichen Auswirkungen der Planung öffentlich zu unterrichten. Bei diesem Verfahrensschritt lässt das BauGB der Kommune alle Freiheiten die Betroffenen zu beteiligen. Die Informationen aus der ersten Beteiligung fließen in die weitere Planung ein. Erst die zweite Öffentlichkeitsbeteiligung ist streng formalisiert und bietet wenig Gestaltungsspielraum.

In der Praxis werden die Bürgerbeteiligungen in der ersten Phase passiv in Form von ausgelegten Plänen und Gutachten im Rathaus oder aktiv im Dialogprozess durchgeführt. Bei unstrittigen Vorhaben muss sicherlich kein Dialogprozess durchgeführt werden, wahrscheinlich würde auch niemand kommen, hier reicht in der Tat die Möglichkeit die Planung im Rathaus einzusehen. Leider werden aber auch nicht selten bei strittigen Projekten die Pläne und Gutachten im Rathaus zur Einsicht ausgelegt. Wie soll der Bürger diese komplizierten Inhalte verstehen – Akten gefüllt mit Plänen, Gutachten und sonstigen Schriftstücken? Da entsteht sehr schnell Misstrauen, besonders aus Unkenntnis der Sachlage. Die Beteiligung der Öffentlichkeit wird von den Kommunen oft nur als „Pflichtveranstaltung“ durchgeführt. Die Planungen sind häufig schon in einem Entwurfsstadium, so dass die Vorstellungen der Öffentlichkeit nicht mehr berücksichtigt werden können. Die Bürger werden zwar angehört und auch beteiligt im Sinne des Gesetzes, jedoch ist die aktive Mitwirkung bei der Entwicklung der Planungskonzeption oft nicht beabsichtigt. Die Abwägung der Beden-

ken ist meistens für die Betroffenen nicht nachvollziehbar. Die Unzufriedenheit der Bürger mit dem Planungsprozess mündet nicht selten in eine Bürgerinitiative, die das Planverfahren dann zum Stocken bringt. Die Fronten zwischen den Entscheidungsträgern verhärten sich, sachliche Kommunikationen sind kaum noch möglich, so dass die Planung am Ende scheitert oder gegen den als Satzung beschlossenen Bebauungsplan geklagt wird.¹

3 Beteiligung der Öffentlichkeit bei Planfeststellungsverfahren

Die einstufige Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planfeststellungsverfahren ist gekennzeichnet durch Auslegung der Antragsunterlagen mit den Möglichkeiten der Einsicht- und Stellungnahme innerhalb einer bestimmten Frist. Anschließend findet eine Anhörung statt, in der die Planung vorgestellt und die Stellungnahmen besprochen werden.

Die Projektgegner versuchen oft die Anhörung mit z.B. Befangenheitsanträgen, Gutachtenforderungen platzen zu lassen oder zu verzögern. Die durchführende Behörde sowie der Antragsteller haben meistens das Interesse die Anhörung möglichst schnell durchzuführen. Im Vordergrund der Anhörung steht bei allen Beteiligten nicht der Inhalt, sondern die Kontrolle über den Ablauf der Veranstaltung.² Eine sinnvolle informative Öffentlichkeitsbeteiligung kann damit nicht erreicht werden.

4 Legitimationskrise der politischen Entscheidungsmacht

Allein die Tatsache, dass ein Beschluss demokratisch zustande gekommen ist, reicht oft nicht mehr aus, um Akzeptanz bei den Betroffenen zu erreichen. Die Politik fühlt sich als Prügelknabe der Öffentlichkeit, die Bürger als verschaukelte Marionetten im politischen Machtgerangel. Hinter dieser gegenseitigen Schuldzuweisung steht die Tatsache einer wachsenden Entfremdung zwischen Politik und Bürgerschaft, zwischen Entscheidungsträgern und Entscheidungsbetroffenen. Taktisches Geschick und strategisches Argumentieren stehen im Vordergrund, die notwendigen sach- und wertbezogenen Auseinandersetzungen verlieren mehr und mehr an Bedeutung in

¹ Hammacher/Erzigkeit/Sage, So funktioniert Mediation im Planen und Bauen, Wiesbaden 2011.

² Birk, Offen und Tolerant nach Stuttgart 21, in Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27.01.2011.

unserer Gesellschaft.³ Was hat zu dieser Legitimationskrise geführt? Folgende Faktoren erscheinen hier von besonderer Bedeutung:

- In einer zunehmend dichteren Besiedelung sind Risiken und Nutzen von Planungsvorhaben nicht gleich verteilt. Meistens fällt der Nutzen bei einer Menge meist anonymer Produzenten oder Konsumenten an, während überwiegend die Standortbevölkerung das Risiko trägt. Dies führt zu wahrgenommenen Verletzungen des Fairness-Prinzips. Warum soll ein Teil der Bürgerschaft Nachteile in Kauf nehmen, wenn überwiegend andere profitieren.
- Die Erfordernisse der Planungsziele und –inhalte sind häufig auch unter Fachleuten umstritten. In der öffentlichen Auseinandersetzung von Planungsinhalten lässt sich daher jede mögliche Meinung auf Aussagen von Experten begründen.
- Häufig besteht eine Kluft zwischen den von Fachleuten berechneten Konsequenzen und Risiken der jeweiligen Vorhaben und den von der Bevölkerung wahrgenommenen Folgeproblemen.
- Der Bürgerprotest gegen Stadtentwicklungsvorhaben ist oft auch ein Protest gegen die Art, wie Beschlüsse zustande kommen. Der Prozess der Entscheidungsfindung ist mindestens ebenso bedeutend wie die Entscheidung selbst, insbesondere wenn der persönliche Lebensraum betroffen ist.

Die Politik ist in der Beschlussfassung einem schwierigen Dilemma ausgesetzt. Auf der einen Seite stehen die Gutachter und Experten, die eine bestimmte Lösung empfehlen, auf der anderen Seite stehen Bürgergruppen, die genau die von der Politik und Verwaltung empfohlene Lösung ablehnen. Diese Situation wird dadurch erschwert, dass sowohl innerhalb der Fachwelt unterschiedliche Meinungen vorherrschen als auch die Bürger keine einheitliche Position vertreten, sondern selbst in vielerlei Gruppen zersplittert auftreten. Angesichts dieser Unübersichtlichkeit von Forderungen, Entwürfen und Gegenentwürfen überrascht es nicht, wenn es den politischen Gremien schwer fällt, sachlich angemessene und politisch ausgewogene Entscheidungen zu treffen. Misstrauen gegenüber öffentlichen Planungen ist durch unter-

³ Renn, Bürgerbeteiligung: Aktueller Forschungsstand und Folgerung für die praktische Umsetzung, Einführungsreferat: Bürgerbeteiligung und Akzeptanz öffentlicher Großprojekte – Lehren aus der Vergangenheit, Lernen für die Zukunft, Stuttgart, 24.02.2011.

schiedliche Faktoren begründet und von daher auch nicht als vorübergehendes Phänomen zu sehen. Vertrauensverluste lassen sich nicht nur durch Informationen kompensieren.⁴

5 Rahmenbedingungen für einen effizienten Beteiligungsprozess

Es stellt sich die Frage, welche Folgerungen sich aus der skizzierten Situation ergeben? Wie sollten die Rahmenbedingungen für eine effiziente Öffentlichkeitsbeteiligung aussehen?

Ein wesentlicher Grundsatz ist die aktive Beteiligung der Bürger an Stadtentwicklungsprozessen. Die Mitwirkungsmöglichkeit bei der Entscheidungsfindung ist eine notwendige Bedingung für einen erfolgreichen Beteiligungsprozess. Mit kommunikativen Methoden sollte die Möglichkeit geschaffen werden, dass die Bürger durch Eingabe von Wissen, Präferenzen, Bewertungen und Empfehlungen auf die kollektiv wirksame Entscheidungsfindung indirekt Einfluss nehmen können. Mit diesen Dialogprozessen wird der Fokus weg von der eigentlichen Entscheidung, hin zu dem Weg, auf dem die Entscheidung getroffen wird, verlagert. Folgende Rahmenbedingungen sind meines Erachtens für einen erfolgreichen Dialogprozess erforderlich:

- Die Mitwirkung der Betroffenen muss dann stattfinden, wenn noch ein Gestaltungsspielraum besteht. Die Entscheidungen, die am Ende dieses Prozesses gefällt werden sollen, dürfen nicht von Anfang an feststehen. Ein Beteiligungsverfahren wird nur dann als fair wahrgenommen, wenn es einen Entscheidungsspielraum gibt und die Grenzen, innerhalb derer entschieden werden kann, von Anfang an klar und transparent kommuniziert werden. Nur so vergrößert ein Beteiligungsverfahren das Vertrauen zwischen Bürgern, Politik und Verwaltung.
- Bürger sollten nicht als Beschwerdeführer, sondern als Partner wahr genommen, behandelt und auch ernst genommen werden. Die Einladung an die Bürger, ihre Planungsvorstellungen und ihr Fachwissen einzubringen, fördert nicht nur die Akzeptanz von Projekten, sondern ist vielmehr eine große Chance, Planungen zu verbessern und Aspekte mit einzubeziehen, an die vorher nicht gedacht wurde.

⁴ Ebenda.

- Effektive Bürgerbeteiligung widmet sich der Suche nach konsensualen Zielen statt der Abwehr von Forderungen. In der öffentlichen Diskussion wird meistens über Maßnahmen diskutiert und auch gestritten. Die Ziele, die über die Maßnahmen erreicht werden sollen, spielen nur eine untergeordnete Rolle. Indem gemeinsam Ziele erarbeitet werden, gibt es eine gemeinsame Verantwortung bei der Realisierung dieser Ziele. Erst im zweiten Schritt ist die Frage relevant, welche Maßnahmen diese Ziele in optimaler Weise erfüllen.
- Das Beteiligungsverfahren sollte transparent sein. Sämtliche Informationen, auf denen die Planung basiert, müssen für die Öffentlichkeit verfügbar sein. Hier bietet das Internet eine gute Plattform. Neben den Veröffentlichungen sind die Unterlagen in einem kommunikativen Prozess zu diskutieren. Die Struktur des Beteiligungsprozesses von der ersten Auftaktveranstaltung bis zur Planfertigstellung ist festzulegen, Änderungen sind in Abstimmung mit den Beteiligten vorzunehmen.
- Der Dialog mit den Betroffenen ist unter Leitung eines externen Mediators durchzuführen. Die Trennung von Fach- und Prozesskompetenz ermöglicht einen respektvollen Umgang der Teilnehmer miteinander sowie kreative Lösungswege zu ergründen. Wegen eigener ökonomischer und politischer Interessen wird die Verwaltung von den Betroffenen in einem Beziehungs- und Interessengeflecht wahrgenommen, das zu Misstrauen in der Öffentlichkeit führt. Bereits Anfang der siebziger Jahre haben soziologische Untersuchungen nachgewiesen, dass die Annahme einer objektiven Interessenabwägung durch die Verwaltung nicht aufrecht erhalten werden kann, weil die eigenen und politischen Interessen auf Planungen und Entscheidungen einen nachhaltigen Einfluss ausüben.⁵

Für die Durchführung des Dialogprozesses sind abhängig von den Zielen, jeweils der Situation angemessene, kooperative Methoden anzuwenden. Bei Stadtentwicklungsprozessen haben sich z.B. die Methoden: Zukunftswerkstatt, runder Tisch, moderierter workshop, Planspiel, Bürgerforum oder Mediation bewährt. Ist es Ziel des Beteiligungsverfahrens die Meinungen und Ideen der Öffentlichkeit für die Entwicklung eines Stadtteils zu erheben, kann die Zukunftswerkstatt oder auch das Planspiel eine sinnvolle Grundlage hierfür bieten. Bei öffentlich kontrovers diskutierten konkreten Planvorhaben kann das Mediationsverfahren Grundlage für die Entscheidungsvorbe-

⁵ *Dienel*, Partizipation an Planungsprozessen als Aufgabe der Verwaltung, in: Die Verwaltung 4, H. 2.

reitung der politischen Gremien sein. Insbesondere im Zusammenhang mit planungsrechtlichen Verfahren ist die Mediation eine geeignete Methode den Abwägungsprozess transparent darzulegen. Auch wenn kein Ausgleich der Interessen in allen Belangen erfolgen kann, so ist der Entscheidungsweg mit den Hintergründen jedoch für die Öffentlichkeit nachvollziehbar.⁶

6 Vorteile von Dialogprozessen in der Stadtentwicklungsplanung

Die Durchführung von Dialogprozessen bedeutet für die Kommunen, den Vorhabenträgern bzw. der Genehmigungsbehörde einen zusätzlichen Zeit- und Kostenaufwand. Mit den offiziellen Planverfahren sind bereits hohe Planungskosten insbesondere für den Vorhabenträger sowie meistens eine langjährige Verfahrensdauer verbunden. Folgende Gründe sprechen aus meiner Sicht bei komplexen Planvorhaben für eine frühzeitige, aktive Mitwirkung der Bürger und Bürgerinnen:

- Durch Einbeziehung der betroffenen Bevölkerungsteile kann die Wissensbasis erweitert werden. Neben dem systematischen Wissen der Experten und Entscheidungsträger kann auch das Erfahrungswissen der Bevölkerung von Bedeutung sein.
- Die Entscheidungsträger erhalten wichtige Informationen über die Verteilung der Präferenzen und Werte der betroffenen Bevölkerungsgruppen. Da Entscheidungen u.a. auf zu erwartenden Folgen beruhen, ist es für Entscheidungsträger häufig unverzichtbar, die Wahrnehmung der Bevölkerung hinsichtlich der zu erwartenden Folgen zu erheben und als Grundlage für die eigene Entscheidung zu nehmen.
- Der Dialogprozess kann als Instrument des fairen Verhandeln um Ressourcen genutzt werden. Gemeint ist damit, dass diejenigen, die in Konkurrenz mit anderen, Anspruch auf eine Ressource erheben, am besten in einem fairen Verfahren Lösungswege erarbeiten, die dann Gegenstand der politischen Entscheidungen werden.
- Der Bürger hat die Chance die Komplexität des Vorhabens zu verstehen, indem er den Planungsprozess mit verfolgen kann. Er bekommt nicht nur die Ergebnisse

⁶ *Zilleßen*, Mediation-Kooperatives Konfliktmanagement in der Umweltpolitik, Wiesbaden 1998.

vorgelegt, sondern erfährt die Hintergründe bis zur Entscheidungsfindung und kann sein Wissen einbringen. Kommunikative Beteiligung, d.h. der intensive Austausch der Argumente „Für“ und „Wider“ der Planung, das Einbringen der eigenen Ideen, unterschiedliche Argumente hören, vielleicht sogar verstehen, erfassen, warum die eigenen Vorschläge nicht in die Planung einfließen können, fördern die Akzeptanz des Planvorhabens.

- Der frühzeitigen Dialog mit den Betroffenen kann zu einer frühzeitigen Planungssicherheit führen und die schriftlichen Einwände im offiziellen Planverfahren erheblich verringern. Sind die Argumente zum „Für“ und „Wider“ der Planung begründet und intensiv diskutiert worden, werden diese selten noch einmal schriftlich während der offiziellen Öffentlichkeitsbeteiligung vorgetragen.
- Kosten- und zeitaufwendige Änderungen der Planunterlagen im Zuge des planungsrechtlichen Verfahrens entfallen, da die Ergebnisse des öffentlichen Dialoges bereits Bestandteil der Planunterlagen sind. Wird auf den aktiven frühzeitigen Beteiligungsprozess verzichtet, führen die Einwendungen der Betroffenen oft zu mehreren Erörterungsterminen bzw. Planoffenlagen sowie zur Erstellung zusätzlicher Gutachten.

7 Resümee

Die Folgen der städtebaulichen Gestaltung wirken sich wesentlich auf die Qualitäten und Chancen, welche die Menschen bei ihrer Arbeit, in ihrem Wohnbereich und bei der Gestaltung ihrer Freizeit vorfinden, aus. Die Bürger und Bürgerinnen sind immer weniger bereit den gewählten Repräsentanten allein die Entscheidungen zur Entwicklung der Stadt zu überlassen, sondern sie wollen bei der Entscheidungsfindung aktiv mitwirken. Hier sind Dialogverfahren gefragt, die in einem Klima von Gleichberechtigung, der Anerkennung von Sachwissen und normativen Vorgaben sowie des Respekts vor unterschiedlichen Wertesystemen, die Grundlage bieten, Handlungsoptionen zu diskutieren und Empfehlungen für die repräsentativen Gremien zu formulieren. Verständnisorientierte Dialogverfahren haben zum Ziel, in Abwägung der vorgelegten Argumente über die Zumutbarkeit von Risiken und die Realisierbarkeit von Chancen eine für die beteiligten tragfähige Lösung zu entwickeln. Dabei geht es nicht um die Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner, sondern um harte Ausei-

nersetzungen und die intensive Suche nach neuen, innovativen Lösungen. Problemlösende Dialogverfahren setzen eine gewisse Risikobereitschaft der politischen Entscheidungsträger voraus, denn nur wenn die Ergebnisse in den politischen Entscheidungsprozess einfließen, erfährt das Planvorhaben eine öffentliche Akzeptanz. Die gesetzlichen Grundlagen der planungsrechtlichen Verfahren, Bauleitplanplanung und Planfeststellung, sind kein Hindernis für die Durchführung von Dialogverfahren. In der Bauleitplanung ist die im BauGB vorgesehene frühzeitige Bürgerbeteiligung ein guter Zeitpunkt für einen aktiven Beteiligungsprozesses. Diese Form der Beteiligung ist in den gesetzlichen Regelungen für Planfeststellungsverfahren nicht vorgesehen. Hier besteht sicherlich die Notwendigkeit für eine „bürgerfreundliche“ Gesetzesänderung. Die Entscheidung zur Durchführung eines informellen Dialogprozesses vor dem offiziellen Planverfahren liegt in der Verantwortung der zuständigen Behörden und des Vorhabenträgers. Die Ergebnisse können dann in die Planung einfließen und Bestandteil der offiziellen Planunterlagen werden.

Die neue Streitkultur in Stadtentwicklungsprozessen braucht demnach keinen Ersatz für die bestehenden Planverfahren, sondern sie benötigt eine Funktionserweiterung auf kooperative Dialogverfahren in Form der Bürgermitwirkung.