

## Deutscher Städtetag

Bau- und Verkehrsausschuss

Fachkommissionen Stadtentwicklungsplanung und Stadtplanung

### Arbeitsgruppe Bürgerbeteiligung

Mitglieder: Thomas Dienberg (Göttingen), Dr. Thomas Franke (DifU), Joachim Hahn (Heidelberg), Michael Isselmann (Bonn), Dr. Magdalena Kaiser (Hannover), Maria Kröger (Köln), Claudius Lieven (Hamburg), Kristin Lorenz (Göttingen), Eva Maria Niemeyer (HGSt), Stephan Reiß-Schmidt (München), Detlev Schobess (Bremen), Hartmut Thielen (†) (HGSt), Reinhard Wölpert (Leipzig)

## Arbeitspapier

# Beteiligungskultur in der integrierten Stadtentwicklung

Stand: 09.11.2012

### Vorbemerkung

1. Gesellschaftspolitischer Kontext: Bürgerbeteiligung in der Krise?
2. Eckpunkte einer Beteiligungs- und Planungskultur
3. Beteiligungskultur in (formellen) Planungsverfahren
4. Qualitätsstandards für Beteiligungs- und Entscheidungsprozesse
5. Empfehlungen an die Städte - Forderungen an Bund und Länder

### Literatur

Beispiele innovativer Beteiligungsverfahren (Link-Liste)

### Vorbemerkung

Demokratische Entscheidungsprozesse sind für Bürgerinnen und Bürger in Städten und Gemeinden besser erlebbar und direkter mit zu gestalten als auf anderen staatlichen Ebenen. Mitgestaltung durch Bürgerbeteiligung ist ein konstitutives Element einer lebendigen repräsentativen Demokratie und wesentliche Voraussetzung für eine nachhaltige, integrierte Stadtentwicklung. Sie legitimiert Mehrheitsentscheidungen des Stadtrates als Ausdruck des Gemeinwohls und verbessert die Qualität und Akzeptanz von Planungen. Bürgerbeteiligung erhöht allerdings zugleich auch die Komplexität von Planungs- und Entscheidungsprozessen und den Ressourcen- und Kompetenzbedarf. Für Verwaltung und Politik stellen sich damit besondere Herausforderungen.

Bürgerbeteiligung ist in jüngster Zeit verstärkt in den Fokus der öffentlichen Diskussion geraten. Anlässe dafür sind u. a. Proteste gegen Großprojekte wie Stuttgart 21 oder den Ausbau der Flughäfen in Frankfurt und München. Der medial sehr präsente „Wutbürger“ ist allerdings nicht repräsentativ. Es gibt vielmehr ein großes Potenzial an Bürgerinnen und Bürgern, die zwar Entscheidungen kritisieren, die nach ihrer Wahrnehmung wenig transparent sind, sich gleichzeitig jedoch in offenen Dialogen an der Suche nach „besseren Lösungen“ beteiligen.

Die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an der Stadtentwicklung in unterschiedlichen Formen gehört längst zur selbstverständlichen kommunalen Praxis.

Dies gilt sowohl für informelle Konzepte und Planungen als auch für die gesetzlich geregelten Verfahren z. B. bei der Aufstellung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen (Bauleitplanung) und bei Fachplanungen. Vor allem im Rahmen der Stadtsanierung oder beim Stadtumbau sowie bei der Erarbeitung von Integrierten Stadt(teil)entwicklungskonzepten wurden vielfältige positive Erfahrungen mit aktivierenden Beteiligungsverfahren und innovativen Methoden gemacht. Dabei mangelt es offenbar nicht an geeigneten Beteiligungsinstrumenten, sondern in vielen Fällen eher an der Verständigung über verbindliche Spielregeln und Qualitätsstandards also an einer übergreifenden Beteiligungskultur.

Praxiserfahrungen weisen daneben auf eine Reihe von Widersprüchen und grundsätzlichen Fragen hin, die einer vertieften Diskussion bedürfen und es verbieten, nach einfachen „Patentrezepten“ zu suchen:

- Das Dilemma der „doppelten Legitimation“ für Planungsentscheidungen durch demokratisch legitimierte Entscheidungsgremien und durch die Bürgerinnen und Bürger selbst - ggf. durch einen Bürgerentscheid – kann zu fehlender gegenseitiger Akzeptanz und Enttäuschungen führen. Es stellt sich die Frage, wie viel direkte Demokratie die repräsentative Demokratie verträgt.
- Die oft vergebliche Suche nach dem „richtigen Zeitpunkt“ und nach einer Abschichtung und Ergebnissicherung für die Bürgerbeteiligung, um „Endlosschleifen“ bis zum ersten Spatenstich stets von vorne beginnender Diskussionen zu vermeiden.
- Der Widerspruch zwischen dem verbreiteten Wunsch nach schnelleren, transparenteren und weniger komplexen Planungsverfahren und einer ständigen Verdichtung rechtlicher Anforderungen sowie der Forderung nach umfassender Bürgerbeteiligung - für die zusätzliche Kompetenz, Personal- und Sachmittel erforderlich sind.
- Der Widerspruch zwischen den Interessen, Zeitplänen und Rechtspositionen privater Investoren und dem Anspruch ergebnisoffener Beteiligungsverfahren.
- Die zunehmende Bedeutung vorlaufender oder begleitender informeller Planungs- und Beteiligungsverfahren, verbunden mit zusätzlichem Ressourcenbedarf und Schnittstellenproblemen.

Das vorliegende Positionspapier „Beteiligungskultur in der integrierten Stadtentwicklung“ beschäftigt sich nicht vorrangig mit einzelnen Methoden und Instrumenten der Bürgerbeteiligung. Hierzu gibt es zahllose, z. T. im Literaturverzeichnis dokumentierte Veröffentlichungen. Auch die vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) im Rahmen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik (Projektauftrag „Bürgerbeteiligung“, „Bürgerstiftungspreis“) eingereichten und prämierten Projekte vermitteln einen aktuellen Querschnitt innovativer und modellhafter Verfahren.

Dieses Positionspapier konzentriert sich im Wesentlichen auf die Rahmenbedingungen und Chancen der Weiterentwicklung einer umfassenden kommunalen Beteiligungskultur jenseits einzelner Modellprojekte. Es folgt den Leitgedanken:

- Partizipation als zentrales Element kommunaler Demokratie und integrierter Stadtentwicklung.
- Weiterentwicklung der kommunalen Beteiligungskultur zur Legitimation und breiten Akzeptanz von Planungen und Entscheidungen.
- Aktivierung aller gesellschaftlichen Gruppen, Chancengleichheit bei der Beteiligung.
- Qualitätsstandards für Beteiligungsprozesse.

# 1. Gesellschaftspolitischer Kontext: Bürgerbeteiligung in der Krise?

## 1.1. Wertewandel, Finanzkrise, verändertes Staatsverständnis

Im letzten Jahrzehnt haben sich die Rahmenbedingungen von Kommunalpolitik und Stadtentwicklung und damit auch die Herausforderungen für Bürgerbeteiligung gravierend verändert (vgl. Deutscher Städtetag 2011; Busch 2009: 1):

- **Globalisierung:** Transnationalisierung wirtschaftlichen Handelns und wachsende Dominanz „der Märkte“ erhöhen die Standortkonkurrenz und fördern eine verengte ökonomische Sichtweise staatlichen Handelns. Die Abhängigkeit der Stadtentwicklung von privaten, globalen Investoren bzw. Finanzmärkten nimmt zu. Dies betrifft auch die Immobilienmärkte; internationale Investoren handeln oft ausschließlich gewinnorientiert und ohne sich der Stadtgesellschaft und den konkreten lokalen Bedingungen gegenüber verpflichtet zu fühlen.
- **Wertewandel:** Individualisierung und Pluralisierung von Lebensstilen, Anonymisierung und Heterogenisierung der Gesellschaft lassen das Gemeinwohl zugunsten der Verwirklichung persönlicher Lebensentwürfe mehr in den Hintergrund treten. Gesellschaftliche Großorganisationen wie Gewerkschaften, Kirchen, Parteien oder Vereine verlieren an Bindungskraft. Es gelingt ihnen immer weniger, individuelle Interessen zu bündeln und zu strukturieren. Gleichzeitig erschwert eine zunehmende soziale und ökonomische Ungleichheit eine Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und führt damit letztlich zur Spaltung der Gesellschaft.
- **Demografischer Wandel:** Alterung und in vielen Städten abnehmende Bevölkerung wirken sich in allen Bereichen des öffentlichen Handelns aus; insbesondere sind die Infrastruktur, die Wirtschafts- und die Sozialsysteme betroffen. Gleichzeitig nimmt der Anteil gut ausgebildeter Menschen im erwerbsfähigen Alter ab.
- **Neue Medienkultur:** Elektronische Massenmedien sind mittlerweile allgegenwärtig und verändern die Kommunikationskultur grundlegend. Web 2.0 als Plattform für Kommunikation, Interaktion und Partizipation bietet völlig neue Interaktionspotentiale: jedermann kann sich aktiv einbringen, Netzwerke bilden und interaktive Kommunikationsinstrumente nutzen. Andererseits besteht aber auch die Gefahr, dass der Umgang mit den internetgestützten Kommunikationsmedien die „gesellschaftliche Spaltung“ vertieft, „weil die ohnedies schon ressourcenstarken Kräfte der Gesellschaft den größeren Nutzen aus der erweiterten Informations- und Kommunikationsinfrastruktur ziehen können.“ (Sarcinelli 2011: 26).
- **Strukturelle Finanzkrise der Kommunen:** Eine teilweise (trotz negativer Erfahrungen) bis heute als Ausweg verfolgte Privatisierung und Deregulierung staatlichen und kommunalen Handelns führen dazu, dass bei immer mehr Aufgaben der Daseinsvorsorge der Markt an die Stelle des Staates bzw. der Kommune tritt, die sich ihrerseits auf Rahmensetzung und Gewährleistung einer Grundversorgung beschränken (Gewährleistungsstaat). In nicht wenigen Fällen können Städte und Gemeinden selbst diese Aufgaben nur noch wahrnehmen, indem sie Vermögen verkaufen. Diese Entwicklung sowie staatliche Haushaltssicherungskonzepte und Nothaushalte führen zu einer weiteren Einschränkung der Gestaltungs- und Planungshoheit der Kommunen und engen ihre Handlungsspielräume drastisch ein.
- **Wachsender Einfluss der EU:** Internationale Verträge schränken die Handlungsspielräume des öffentlichen Handelns auf nationaler und kommunaler Ebene ein. Etwa 70 Prozent aller EU-Regelungen haben einen direkten oder zumindest einen indirekten Einfluss auf das kommunale Handeln (vgl. Schmalstieg 2009: 1).

Als Fazit kann festgehalten werden, „dass sich die Rollen und Aufgaben von Staat, Kommunen, Märkten und Gesellschaft – nach Jahrzehnten scheinbarer Stabilität – in Bewegung befinden, ohne dass schon zu sagen wäre, wo diese Bewegung endet“ (Selle 2007a: 14). Der Einfluss von Investoren und Projektentwicklern auf die Stadtentwicklung hat jedenfalls in den letzten Jahren deutlich zugenommen und die Spielräume für eine wirksame Bürgerbeteiligung auf Augenhöhe sind damit kleiner geworden.

## 1.2. Wachsende Beteiligungsbereitschaft - Beteiligungshemmnisse

Unter diesen Rahmenbedingungen sind eine erweiterte Beteiligung der Bürgerschaft und die geforderte größere Transparenz von Planungs- und Entscheidungsprozessen mit großen Herausforderungen und enormen Anstrengungen verbunden. Trotz vielfältiger Beteiligungsformen und Mitsprachemöglichkeiten hat offensichtlich ein zunehmender Teil der Bürgerinnen und Bürger den Eindruck, dass Veränderungen ihrer Lebensumwelt über ihre Köpfe hinweg entschieden werden und die Interessen von weniger durchsetzungsfähigen Gruppen unter den Tisch fallen. So sind oft diejenigen benachteiligt, die eher zu den Verlierern des Bildungssystems zählen. „Soziale Ungleichheit wirkt sich somit auch auf die politische Gleichheit aus“ (Koop u.a. 2011: 107). Die Folge ist eine weit verbreitete Skepsis gegenüber Institutionen und Akteuren der Politik.

Gleichzeitig nimmt der Wunsch nach intensiveren Beteiligungsmöglichkeiten zu. In einer Umfrage der Bertelsmann-Stiftung gaben über 80 % der Befragten an, dass sie sich mehr Beteiligungs- und Mitsprachemöglichkeiten im politischen Prozess wünschen. Immerhin 60 % dieser Befragten äußerten zudem ihre Bereitschaft, sich in Form von Bürgerbegehren, Diskussionsforen oder Anhörungen aktiv zu beteiligen (Bertelsmann Change 2011: 18). Die hohe Beteiligungsbereitschaft auf der einen und die Unzufriedenheit mit den etablierten politischen Entscheidungssystemen auf der anderen Seite machen „eine neue Verständigung über Formen lokaler Demokratie und eine lokale Beteiligungskultur ... notwendig“ (Bock u. a. 2011: 16).

Deshalb überrascht es nicht, dass sich viele Vorschläge zur Lösung des Dilemmas auf direkt demokratische Instrumente (z. B. Bürgerbegehren, Bürgerentscheid) oder auf diskursive Verfahren (z. B. Bürgerhaushalt, Bürgerpanel) sowie auf selbst organisierte Aktionen wie z. B. Bürgerinitiativen, Unterschriftenlisten etc. als Ergänzung zu den etablierten Instrumenten der repräsentativen Demokratie beziehen. Nur bei wenigen meist sehr aufwändigen Verfahren gelingt es, eine hinreichende Repräsentativität in der Bürgerbeteiligung zu erreichen.

Bürgerinnen und Bürger, die sich an Planungsprozessen beteiligen wollen, stoßen zudem auf immer komplexere Sachverhalte und durch rechtliche oder finanzielle Vorgaben des Bundes bzw. der Europäischen Union eingeschränkte kommunale Handlungsspielräume. Oftmals sich über Jahre hinziehende, komplizierte Planungsprozesse sind nicht selten mit wenig transparenten Entscheidungsfindungen im politischen Raum verknüpft. Bei den interessierten und aktiven Bürgerinnen und Bürgern erzeugen solche Verfahren hohe Frustrationen, viele wenden sich ab und beschäftigen sich mit anderen Themen.

## 1.3. Bürgergesellschaft und Urban Governance: Weiterentwicklung der Beteiligungskultur?

Der Kerngedanke von Urban Governance besteht darin, „dass gesellschaftlich relevante Entscheidungen nicht allein vom Staat gefällt werden, sondern Ergebnis von Aushandlungsprozessen sind, an denen zwar auch staatliche Akteure teilnehmen, in denen diese Akteure jedoch keineswegs alle Fäden in der Hand behalten“ (Nuissl/Hilsberg 2009: 5). Der Urban Governance- Ansatz beinhaltet also im Idealfall **trilaterale Kooperationsformen** zwischen Kommune, Wirtschaft und Bürgerschaft (Romeike 2009: 41), während in der Praxis eher bilaterale Formen festzustellen sind.

Entwicklungen auch auf kommunaler Ebene entziehen sich zunehmend einer unmittelbaren oder alleinigen politischen Kontrolle und unterliegen vielfältigen Formen einer zivilgesellschaftlichen Einflussnahme durch Mitwirkung und Beratung. Runde Tische, Foren, Agenda 21-Initiativen, und verschiedene Formen von Netzwerken stellen Schritte zur Governance dar, können traditionelle Government-Strukturen aber nicht ersetzen. „Denn sie haben den formalen Status von Vorentscheider-Gruppierungen. Um zu legitimierten Entscheidungen zu kommen, sind sie immer noch abhängig von den legitimierten politisch-administrativen Strukturen, also Gemeinderat, Bürgermeister und Verwaltung“ (Fürst 2007: 6).

In der Partizipationsforschung wird der **Governance-Ansatz** im Zusammenhang mit der „Bürgerkommune“ als eine weitere Stufe der Verwaltungsmodernisierung (nach der „Ordnungskommune“ und der „Dienstleistungskommune“) diskutiert (vgl. hierzu Sinning, 2005, 579 ff.). Ihre besonderen Merkmale sind:

- Der **Bürger steht im Mittelpunkt** der Kommune; das Handeln der Verwaltung ist auf den Bürger ausgerichtet.
- Der Bürger ist nicht nur Empfänger sondern auch „**Ko-Produzent**“ von Leistungen und bringt sich so aktiv in kommunale Themen ein. Damit ist er mitverantwortlich für die mit seiner Mitwirkung getroffenen Entscheidungen.

Der öffentlichen Hand kommt in diesem Konzept die Aufgabe zu, die Übernahme gesellschaftlicher Verantwortung durch die Bürgerinnen und Bürger zu fördern und zu stärken. Neben der Bereitstellung der rechtlichen Strukturen stellt eine durchgängige Bürgerorientierung mit dem Ziel einer verlässlichen Beteiligungskultur eine wesentliche Grundlage des kommunalen Handelns dar. Dies bedeutet, dass Verfahren und Techniken auf die unterschiedlichen Zielgruppen abgestellt sein müssen. Gegebenenfalls müssen auch besondere Ressourcen zur Verfügung stehen, damit die Bürgerschaft ihre Angelegenheiten erfolgreich in die Hand nehmen kann (vgl. auch Deutscher Bundestag 2002a: 33).

Ob dieses **Leitbild der Bürgerkommune** praxistauglich ist, sei dahin gestellt. Kritiker argumentieren, dass es letztlich nur darum gehe, über ehrenamtliches Engagement die öffentlichen Haushalte zu entlasten, eine Privatisierung der Daseinsvorsorge zu rechtfertigen oder für Verständnis bei Leistungseinschränkungen zu werben. Andererseits könnte ein positiver Effekt sein, dass Demokratie so praktisch gelebt werden kann (vgl. Romeike 2009: 106 ff).

Vieles spricht dafür, dass die **Entwicklung zur „Bürgergesellschaft“** in zahlreichen kommunalen Handlungsfeldern längst begonnen hat. Die repräsentative Demokratie kann durchaus mit den innovativen Ansätzen der „Bürgerkommune“ bzw. der „Urban Governance“ verknüpft werden. Um das Zusammenwirken von Staat und Gesellschaft im Sinne der Bürgerkommune und der Urban Governance zu ermöglichen, müssen unter Beachtung des § 28 Abs. 2 GG Regelungen gefunden werden, die eine weitgehende Einbeziehung und Beteiligung von Bürgern und Wirtschaft ermöglichen, wie z. B. eine vom Gemeinderat verabschiedete Hauptsatzung, die „Rahmen und Grundlagen für demokratische Prozesse“ in der Kommune enthalten. (Hill 2005: 573). Urban Governance kann sich nur entwickeln, wenn eine „kommunikative Planungskultur“ vorhanden ist, die ein „verlässliches Klima der Dialogbereitschaft“ voraussetzt (Selle 2007b: 70).

Ansätze einer **guten und praktikablen Beteiligungskultur** liegen in vielen Städten mit der Umsetzung von Projekten der Stadtsanierung vor (insbesondere im Programm „Soziale Stadt“), denen in der Regel ein ganzheitlicher Ansatz zugrunde liegt (vgl. Difu 2003). Auch die Erarbeitung und Umsetzung von Integrierten Stadtentwicklungskonzepten bieten vielfältige Ansatzpunkte für die Weiterentwicklung zu mehr Bürgerorientierung und Beteiligungskultur. Die integrierte Stadtentwicklungsplanung stellt innerhalb der kommunalen Verwaltung eine geeignete Plattform zur Verfügung, um eine Kultur der Beteiligung der Bürgerschaft an kommunalen Planungs- und Entscheidungsprozessen systematisch und strategisch zu entwickeln. Sie nimmt die ökonomischen, ökologischen, sozialen und

kulturellen Dimensionen der nachhaltigen Stadt in gleicher Weise in den Blick (vgl. Deutscher Städtetag 2011). Eine verstärkte Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern wird die hauptamtliche Arbeit der Verwaltung, ihr Selbstverständnis und ihre Aufgaben verändern – nicht zuletzt, weil von einem erheblichen Unterstützungsbedarf ausgegangen werden kann (vgl. Romeike 2009: 108).

## **2. Eckpunkte einer Beteiligungs- und Planungskultur**

### **2.1. Potenziale und Ziele**

Durch die systematische Verknüpfung der Planungs- und Entscheidungsprozesse mit geeigneten Kommunikationsverfahren kann ein strategisches und kooperatives Stadtentwicklungsmanagement entscheidende Beiträge zur Weiterentwicklung einer kommunalen Beteiligungskultur leisten. Politik und Verwaltung sind gefordert, dabei vor allem folgende Kriterien zu erfüllen:

- Anerkennung der **Interessenvielfalt** sowie des Selbstbestimmungs- und Mitwirkungsbedürfnisses der Bürgerschaft.
- Einbeziehung **aller sozialen und kulturellen Gruppen** der Bevölkerung.
- Frühzeitige und **umfassende Information** über beabsichtigte Planungen und Projekte.
- **Wertschätzung und Nutzung der Erfahrungen** und des Sachverstandes von Bürgerinnen und Bürgern in allen Planungs- und Entscheidungsprozessen.
- **Kooperative Erarbeitung** von Entscheidungsgrundlagen für den Stadtrat in einem öffentlichen und ergebnisoffenen Diskurs.
- **Wirtschaftlicher Umgang** mit den knappen städtischen Ressourcen – sowohl im Verfahren als auch bei Lösungsvorschlägen.
- Aufstellung **verlässlicher und verbindlicher Regeln** für Beteiligungsverfahren.

Die Ziele für eine Weiterentwicklung einer kommunalen Beteiligungs- und Planungskultur können wie folgt beschrieben werden:

#### 1. Ermöglichung von **Teilhabe an der Stadtentwicklung** durch

- **Frühzeitige Information** über Themen, Verfahren, Zusammenhänge und insbesondere Entscheidungsregeln. Information ist Voraussetzung für alle Beteiligungsverfahren, denn sie fördert die Transparenz, und damit die Akzeptanz politischer Entscheidungen. Informationen müssen für alle Akteure frei zugänglich sein. Dies ist in der Praxis bislang schwer einzulösen, obwohl die technischen Möglichkeiten durchaus vorhanden sind. Hierfür bedarf es eines Paradigmenwechsels in der Informationskultur der öffentlichen Verwaltungen.
- **Mitwirkung** (Konsultation), d. h. Betroffene und Interessierte bringen ihre Ideen für Konzepte und Projekte ein. Sie identifizieren sich mit dem Vorhaben, beraten mit ihrem lokalen und spezifischen Wissen die Entscheidungsträger und übernehmen für diese Zusammenarbeit auch die Verantwortung. Wenn die gewählten Repräsentanten der Bürgerschaft diese Form der Politikberatung aktiv einfordern, wird ihre Rolle als Entscheidungsträger im kommunalpolitischen Prozess sogar gestärkt.
- **Mitentscheidung** (Kooperation), d. h. Beteiligte können innerhalb eines vorgegebenen Rahmens Entscheidungen treffen, wie dies beispielhaft bei der Verwendung von stadtteilbezogenen Budgets im Programm „Soziale Stadt“ bereits heute möglich ist. Damit übernehmen sie Verantwortung für

Maßnahmen und Projekte. Entscheidungen werden in ergebnisoffenen Beteiligungsprozessen ausgehandelt; Kommune, Bürgerschaft, Wirtschaft und weitere Akteure sind gleichberechtigte Partner im Verfahren. Diese weitgehende Form der Beteiligung setzt eine Beteiligungs- und Planungskultur mit allgemein akzeptierten Standards und Regeln voraus.

2. Erreichen von **qualitativ besseren Ergebnissen**: Durch die Einbeziehung von Kenntnissen und Wissen der Akteure werden unterschiedliche Sichtweisen und Ziele transparent. Diese können die Kenntnisse über die Voraussetzungen und damit die Ergebnisse der Planung verbessern bzw. die Schnittmenge der berücksichtigten Interessen vergrößern. Dies gilt auch, wenn im Rahmen der Beteiligung kein Konsens gefunden wird.
3. **Akzeptanz** für Konzepte und Maßnahmen der Stadtentwicklung: Eine breite Zustimmung für Planungsvorhaben wird die Umsetzung der Vorhaben erleichtern und den Aufwand für die politische und juristische Konfliktbearbeitung reduzieren. Darüber hinaus wird Vertrauen aufgebaut, das wiederum Grundlage für eine gute zukünftige Zusammenarbeit ist. Planungsprozesse können sich so verstetigen. (Busch 2009: 96-97).
4. **Mitverantwortung** der beteiligten Akteure für gemeinsam erzielte Ergebnisse: Das setzt die Bereitschaft bei Verwaltung und Politik voraus, Bürgerinnen und Bürger weitgehend in Entscheidungen einzubeziehen oder ihnen in einem definierten Rahmen Entscheidungen zu übertragen.
5. **Aktivierung von kontinuierlichem Interesse** am Gemeinwesen Stadt: Die Befassung mit unterschiedlichsten Themen der Stadtentwicklung führt zu Lernprozessen und damit zu einer Ausweitung der Kompetenzen bei allen Beteiligten. Diese Lernprozesse beziehen sich nicht nur auf die fachliche Seite, sondern insbesondere auch auf Erfahrungen, eigene Interessen zu artikulieren, diese zu vertreten, dafür Verantwortung zu übernehmen und sich so zunehmend an der Stadtentwicklung zu beteiligen.

## 2.2. Aktivierung als Voraussetzung für Beteiligungskultur

In unseren Städten besteht ein großes Potenzial an Bürgerinnen und Bürgern, die gewinnbringend für die Stadtentwicklung aktiviert werden könnten. Der Wunsch nach mehr Mitgestaltung des eigenen Lebensumfeldes und die Bereitschaft zum Engagement sind nach vorliegenden Befragungsergebnissen beim überwiegenden Teil der Bevölkerung gegeben und haben in den vergangenen Jahren sogar zugenommen. Es erhebt sich die Frage, warum sich in Zusammenhängen lokaler Bürgerbeteiligung dennoch meist nur ein eher eingeschränkter Kreis („Berufsbürger“) tatsächlich engagiert (vgl. Bertelsmann Stiftung 2009). Klages stellt sogar ein „kaum zu überbietendes „Defizit“ im Bereich der lokalen Bürgerbeteiligung“ (Klages 2007: 11) fest. Eher bildungsferne Haushalte, Frauen, Migrantinnen und Migranten, ältere Menschen, Jugendliche, fachlich nicht Vorgebildete sind erfahrungsgemäß in Veranstaltungen der Bürgerbeteiligung unterdurchschnittlich vertreten. Die Folge ist eine **mangelnde Repräsentativität** der Ergebnisse von Beteiligungsprozessen.

Herkömmliche Beteiligungsverfahren (i.d.R. moderierte Beteiligungsveranstaltungen) setzen bestimmte Kompetenzen voraus – zum Beispiel eine spezifische Abstraktions- und Artikulationsfähigkeit - und gelten daher als „mittelschichtorientiert“. Es besteht das Risiko der Dominanz besonders artikulationsfähiger Bürgerinnen und Bürger und ihrer spezifischen Interessen. Die Aktivierung von Bürgerinnen und Bürger im Vorfeld von Partizipationsprozessen zählt deshalb zu den Voraussetzungen erfolgreicher Beteiligung. Unter Aktivierung lassen sich – zunächst projektunabhängig – „alle Techniken` verstehen, mit denen einzelne Personen oder Personengruppen (...) angesprochen und in Kommunikation (miteinander) gebracht werden können“ (Böhme/Franke 2011: 23). Dabei sollten möglichst

allen Bevölkerungsgruppen – unabhängig von Bildungsstand, Alter, Geschlecht, Herkunft etc. – **gleiche Möglichkeiten zur Teilnahme** angeboten werden. Voraussetzung dafür ist ein zielgruppenspezifisches Zugehen vor allem auf (aus unterschiedlichen Gründen) weniger aktive Bürgerinnen und Bürger. Insbesondere die Ansprache von Zuwanderern und von bildungsbenachteiligten Gruppen erfordert meist intensive und innovative Herangehensweisen, um sprachliche und kulturelle Barrieren zu überwinden. Die Spannweite der nutzbaren Aktivierungstechniken ist groß – sie reicht von Haustürgesprächen über regelmäßige Kontakte zu Multiplikatoren bis zu Versammlungen, Bürgerplattformen, von aktivierenden Befragungen bis zu Stadtteilstunden. Viele Elemente können der Gemeinwesen- und Jugendarbeit entlehnt werden, bei denen aufsuchende Arbeit einen Schwerpunkt bildet.

Allerdings ist eine solche umfängliche Aktivierung, die im Vorfeld der projektbezogenen Bürgerbeteiligung stattfinden muss, mit einem erheblichen Ressourceneinsatz der Verwaltung verbunden (Personal, Zeit), was zum Problem der kommunalen Finanzsituation zurückführt. Angesichts dieses grundsätzlichen Dilemmas stellt sich letztlich die Frage nach einem von Politik und Verwaltung insgesamt getragenen gesamtstädtischen Beteiligungskonzept, das neben Zielen, Umfang, Organisation und Management von Partizipation auch die damit verbundenen Finanzierungsfragen regelt.

Es gibt **keine Patentrezepte**, wie man möglichst viele Bürgerinnen und Bürger erreichen kann; hier ist viel Raum für Experimente gegeben. Entscheidend ist, dass bei der Planung einer Beteiligung Überlegungen angestellt werden, wie möglichst viele Bürgerinnen und Bürger erreicht werden können, damit grundsätzlich die Zugangschancen für alle gleich sind.

### **2.3. Verändertes Rollenverständnis von Politik und Verwaltung**

Schon lange kann Politik auf allen Ebenen nicht mehr für sich in Anspruch nehmen, die zu behandelnden Themen alleine zu setzen. In einer pluralistisch geprägten globalisierten und medial vernetzten Gesellschaft gibt es **zahlreiche zivilgesellschaftliche Vereinigungen** (Netzwerke, Verbände, Vereine etc.) in Wirtschaft und Bürgerschaft, die nicht nur mitreden, sondern mitbestimmen wollen. Auf der anderen Seite sind in einer repräsentativen Demokratie nur die **gewählten Stadträtinnen und Stadträte** legitimiert (und verpflichtet), im Interesse des Gemeinwohls zu entscheiden (Art. 28 Abs 2 GG). Die repräsentative Demokratie lässt es nicht zu, dass eine Gruppe von Bürgern oder Mitglieder von Verbänden oder Netzwerken für alle verpflichtende Entscheidungen trifft. Das können nur die durch demokratische Wahlen legitimierten Kommunalorgane. Insoweit stoßen weiter gehende Beteiligungsformen etwa des Urban Governance Ansatzes an die Grenzen klassischer demokratischer Legitimation (vgl. Hill, 2005, 567).

**Bürgerbeteiligung kann aber die repräsentative Demokratie wesentlich bereichern.** Sie hat eine mitgestaltende Funktion, indem sie die Vorstellungen der Bürger sowie unterschiedliche Interessen und daraus resultierende Zielkonflikte für alle Beteiligten transparent macht. Damit wird die Rolle der Bürgerschaft, aber auch der gewählten Stadträtinnen und Stadträte als Entscheidungsverantwortliche gestärkt. Ihnen wächst dabei eine neue Kompetenz der **Prozessgestaltung und der Prozesskontrolle** zu. Noch immer werden Machtverlust, Zeitdruck, Kommunikationsschwierigkeiten etc. befürchtet, wenn man die Bürgerinnen und Bürger teilhaben lässt. Nur wenn es zu einem produktiven Zusammenwirken zwischen der Bürgerschaft, den Netzwerken sowie der institutionellen Politik und der Wirtschaft kommt, können Konflikte zwischen diesen Akteuren und den gewählten Vertreterinnen und Vertretern der Kommunalpolitik, die weiterhin die abschließende Entscheidungskompetenz haben, vermieden werden.

Die Verwaltung ist insbesondere gefordert, mehr Transparenz zu schaffen, indem sie komplizierte Entscheidungsprozesse für Dritte nachvollziehbar macht. Sie muss zu einer lernenden, zuhörenden und **ermöglichenden Verwaltung** werden. Hierzu gehört auch, Klarheit über die Rollen und Funktionen der unterschiedlichen Akteure zu schaffen. Web 2.0,

Social Media und Open Data können dabei unterstützen, so dass der interessierte Bürger stets die Chance hat, sich zu informieren und sich einzumischen. Von diesem Ideal ist die kommunale Praxis noch weit entfernt (vgl. Sarcinelli 2011: 38 ff.). Die Rolle der Kommunalverwaltung wird künftig mehr als heute darin bestehen, vorhandene Bürgerpotentiale zu fördern, Prozesse zu moderieren, demokratische Spielregeln zu vereinbaren, Informationen adressatengerecht zu vermitteln sowie beteiligungsferne Schichten zu aktivieren.

Zum Rollenverständnis von Politik und Verwaltung gehört auch die Frage nach der Bedeutung direkt demokratischer Verfahren als Ergänzung zur repräsentativen Demokratie. Mittlerweile sind in allen Bundesländern kommunale **Bürgerbegehren und Bürgerentscheide** möglich, aber die konkreten Ausgestaltungen hinsichtlich Quorum, zulässiger Gegenstände, Fristen etc. ist sehr unterschiedlich (vgl. Wickel u. a. 2011). Die Hürden bis zu einem Bürgerentscheid sind z. T. sehr hoch und erfordern großes Engagement der Bürgerinnen und Bürger, insbesondere um das notwendige Quorum für einen Bürgerentscheid zu erreichen. Da die in dem Bürgerentscheid zu stellende Frage mit Ja oder Nein zu beantworten sein muss stellt sich auch die Frage, inwieweit komplexe Probleme der Stadtentwicklung sich für einen Bürgerentscheid eignen.

Das Leitbild der Bürgerkommune geht davon aus, dass über strittige und komplizierte Fragen ein **diskursiver Aushandlungsprozess** zwischen den verschiedenen Akteuren mit dem Ziel des Konsenses stattfindet. Erst wenn diese Möglichkeiten ausgeschöpft wurden und kein Konsens erreicht werden konnte, sollten Bürgerbegehren und Bürgerentscheide als formalisierte Entscheidungsverfahren zur Mehrheitsbildung eingesetzt werden.

## 2.4. Ressourcen

Es liegt auf der Hand, dass eine stark erweiterte Beteiligungskultur, die von konkreten Projekten bis zu gesamtstädtischen Planungen reichen soll, einen erheblichen zusätzlichen **Zeit-, Personal und Sachmitteleinsatz** sowie ein intensives **Prozessmanagement** erfordert. Eine umfassende Bürgerbeteiligung kann nicht „nebenbei“ und zusätzlich zu den bestehenden fachlichen Aufgaben erledigt werden. Vielmehr ist hierfür eine Professionalisierung, d.h. zusätzliche personelle und finanzielle Ressourcen sowie ggf. eine organisatorische Anpassung notwendig. Art, Umfang und organisatorische Verortung eines Beteiligungsmanagements sind abhängig von der Größe der Stadt und der gelebten Beteiligungskultur. Die Entscheidung muss mit Blick auf die angespannte Haushaltslage auch der Effektivität und Effizienz des Verwaltungshandelns Rechnung tragen.

Hinsichtlich der organisatorischen Einbindung des Prozessmanagements und der Qualitätssicherung der Bürgerbeteiligung in die Kommunalverwaltung bieten sich vor allem folgende Modelle an:

- **Bündelung in einer Stabsstelle oder einem Amt mit direkter Zuordnung zum Oberbürgermeister**  
Vorteil einer zentralen Zuordnung, ggf. in enger Verzahnung mit der Öffentlichkeitsarbeit und/oder der Stadtentwicklungsplanung, ist die Gewährleistung einer gesamtstädtisch ausgerichteten Beteiligungskultur. So kann beispielsweise ein Beauftragter bzw. eine Beauftragte für Bürgerbeteiligung beteiligungsrelevante Themen in der Verwaltung identifizieren, die Beteiligungsverfahren in Kooperation mit den jeweiligen Ressorts durchführen und diese beraten. Die fachliche Expertise muss hier aber gleichwohl von den zuständigen Fachressorts eingebracht werden und dort personell abgesichert sein. Ressortübergreifende Themen wie z.B. „Bürgerhaushalt“ sind sicherlich beim Oberbürgermeister sinnvoll verankert.
- **Ansiedlung an zentraler Stelle im Bau-/Planungsdezernat**  
Hier ist die größte Erfahrung insbesondere mit den „klassischen“, gesetzlich

vorgeschriebenen Beteiligungsverfahren (z. B. bei der Bauleitplanung) vorhanden, die neben der Bürgerbeteiligung auch die Einbindung anderer betroffener Fachressorts zum Gegenstand hat. Gerade mit Blick auf neue Ansätze der Bürgerbeteiligung sind in den Bau- und Planungsdezernaten auch bereits vielschichtige Erfahrungen bei informellen Planungen wie z.B. bei integrierten Stadt(teil)entwicklungskonzepten, städtebaulichen Rahmenplänen und Projekten der Sozialen Stadt vorhanden.

Besondere organisatorische Regelungen und ggf. Veränderungen von Verwaltungsabläufen erfordern eine verstärkte **E-Partizipation** (Web 2.0, Social Media). Interaktive Beteiligung im Netz ermöglicht schnelle, kompetente Kommunikation ohne lange interne Abstimmungsmöglichkeiten und entsprechend verantwortungsvolle und gut informierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Die projektbezogene **Einbindung externer Moderatoren** in die Beteiligungsprozesse ist ergänzend zu verwaltungseigenen Strukturen denkbar, aber auch als Übertragung der gesamten Prozesssteuerung. Ein Vorteil ist zum einen die eher unterstellte Neutralität der Externen, zum anderen die gezielte und zeitlich begrenzte Einbindung spezifischer Fachexpertise. Gleichwohl enthebt auch dieses die Kommune nicht eigener dezidierter Steuerungsaufgaben.

Die für eine Beteiligungskultur erforderliche Vermittlung von Grundlagenwissen und Kommunikationskompetenz an Bürgerinnen und Bürger ist eine Daueraufgabe von Schulen, Volkshochschulen, aber auch der planenden Verwaltung. Die Verwaltung benötigt ihrerseits eine systematische **Fortbildung**, um ihre Rolle als Moderator und „Aushandler“ der verschiedenen Interessen verantwortlich wahrnehmen zu können. Neben einem hohen Maß an Sozialkompetenz sollten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der planenden Verwaltung insbesondere über folgende Kenntnisse und Erfahrungen verfügen:

- Fähigkeit, beteiligungsrelevante **Zielgruppen zu identifizieren und zu aktivieren** sowie relevante Informationen angemessen aufzubereiten.
- **Methodenkompetenz:** z. B. Moderation, Mediation, Projektmanagement und Prozesssteuerung.
- **Medienkompetenz:** zielgruppen- und themengerechter Einsatz unterschiedlicher Medien einschl. E-Partizipation (Web 2.0, Social Media).

Die quantitative Personalausstattung muss sich an der Größe der jeweiligen Stadt, Häufigkeit, Umfang und Inhalten von Bürgerbeteiligungsverfahren und am geplanten Einsatz externer Auftragnehmer orientieren. Darauf aufbauend ist ein eigenes Budget für Öffentlichkeitsarbeit, Workshops/ Hearings, Bürgergutachten, Erprobung innovativer Beteiligungsverfahren, Online-Beteiligungsverfahren, Gutachten und Analysen (z.B. Zielgruppenanalysen) sowie für die Supervision und Evaluierung von Beteiligungsprozessen erforderlich.

### **3. Beteiligungskultur in (formellen) Planungsverfahren**

#### **3.1. Bauleitplanung nach dem Baugesetzbuch (BauGB)**

##### **Erfahrungen mit der frühzeitigen Bürgerbeteiligung seit 1976**

Beteiligung in formellen Planungsverfahren ist ein zentrales Moment zur Qualifizierung eines ergebnisoffenen Abwägungsprozesses und damit auch eine Voraussetzung für die Rechtssicherheit des Planungsergebnisses. Entscheidungen der demokratisch legitimierten Gremien setzen nicht unbedingt einen Konsens mit allen Planungsbetroffenen und der Öffentlichkeit voraus. Eine sachgerechte Abwägung im Sinne des § 1 BauGB und damit eine qualifizierte Entscheidung liegen dann vor, wenn Abwägungsdefizite oder eine Abwägungsdisproportionalität (d.h. Belange wurden lückenhaft ermittelt bzw. zwar ermittelt, aber nicht sachgerecht gewichtet) nicht bestehen und wenn zwischen den richtig ermittelten

und gewichteten Belangen ein Ausgleich hergestellt wird, der der objektiven Gewichtung der Belange entspricht.

Im Jahr 1976 wurde mit einer Novelle des damaligen Bundesbaugesetzes (BBauG – seit 1987 Baugesetzbuch - BauGB) – durch den neuen § 2a (heute §3(1) BauGB) die frühzeitige Bürgerbeteiligung bei der Bauleitplanung (Flächennutzungs- und Bebauungsplanung) bereits vor der öffentlichen Auslegung eines ausgearbeiteten Planentwurfes eingeführt. Aufbauend auf den Erfahrungen des 1971 erlassenen Städtebauförderungsgesetzes und seinen Vorschriften zu Mitwirkungs- und Schutzrechten der Sanierungsbeteiligten sollten nun bei allen Planungsvorhaben die Bürger zeitlich früher und umfassender an den Planungsprozess herangeführt und beteiligt werden. In der Reformstimmung der späten 1960er Jahre gehörten vielfältige Beteiligungsformen wie Stadtteilarbeit, Anwaltsplanung und Planungszelle zum Rüstzeug demokratischer Stadtplanung. Die Bereitschaft zum Konsens oder wenigstens zu akzeptablen Kompromissen wuchs offensichtlich nicht in gleichem Maße.

Wesentlich war im § 2a BBauG die Herausstellung der „Frühzeitigkeit“ mit der Verpflichtung, „die allgemeinen Ziele, Zwecke und Auswirkungen der Planung darzulegen und in einer Anhörung allgemein Gelegenheit zur Äußerung und zur Erörterung zu geben“. Vom Gesetzgeber gewollt war also ausdrücklich ein Dialog - auch über Planungsalternativen - zwischen allen interessierten (nicht nur den betroffenen) Bürgerinnen und Bürgern und der planenden Verwaltung und nicht nur das schriftliche Vorbringen von „Anregungen und Bedenken“, wie es im Rahmen der förmlichen öffentlichen Auslegung des Planentwurfes (§3(2) BauGB) bis heute praktiziert wird.

Die frühzeitige Anhörung ist zeitlich nicht an einen exakten Planungsstand geknüpft; ebenso wenig ist die Form – damals wie heute – geregelt. Wurde anfangs bei der frühzeitigen Bürgerbeteiligung oft eher nach dem Motto „so viel wie nötig, so wenig wie möglich“ verfahren, wird sie heute als sinnvoller und der Qualitätssicherung dienender Teil des Planungsprozesses und mit einer – meist situativ ausgewählten - breiten Methodenpalette betrieben. Die Bandbreite informeller Partizipationsformen wie Planungswerkstätten, öffentliche Begehungen des Planungsgebietes oder die Einrichtung von Arbeitsgruppen, die den Planungsprozess begleiten findet hier neben den klassischen „frontalen“ Anhörungsveranstaltungen ihren Platz.

### **Perspektiven einer erweiterten Bürgerbeteiligung im Bauleitplanverfahren**

Die seinerzeitige Forderung, Formen des Dialogs und nicht der ausschließlichen Information in die Planungsprozesse einzubauen, ist in der Praxis heute überwiegend verwirklicht. Das Repertoire der Methoden und Instrumente zur Bürgerbeteiligung ist noch größer geworden: Planungswerkstatt, Open-Space, Zukunftskonferenz, Hands-on-Planning, Urban Management – und nicht zuletzt die E-Partizipation per Internet oder Social Media). Damit ist zwar dem ursprünglichen Anspruch der Demokratisierung städtebaulicher Planungsprozesse weitgehend Rechnung getragen worden, die Kritik an den Formen der eigentlichen Willensbildung hingegen ist damit nicht erloschen und die Akzeptanz der Entscheidung hierfür legitimierter Gremien ist nicht generell gewachsen – oft scheint eher das Gegenteil der Fall zu sein. Eine Vertrauenskrise politischer Entscheidungsstrukturen ist eben keine ausschließliche Verfahrensfrage.

Probleme bereitet immer wieder die Frage des „richtigen Zeitpunktes“ für eine erste Bürgerbeteiligung im Bauleitplanverfahren, die heute in §3(1) BauGB geregelt ist. Wenn die Verwaltung in einem sehr frühen Verfahrensstadium nur mit Bestandsaufnahmen, allgemeinen Planungszielen und vielen offenen Fragen aufwarten kann, erntet sie in der Öffentlichkeit bestenfalls Unverständnis und Desinteresse, auch weil die Bürgerinnen und Bürger ihre Betroffenheit durch die Planung (noch) nicht erkennen können. Oder die Verwaltung gerät in Verdacht, weniger zur Diskussion zu stellen als sie bereits in den Schubladen hat. Kommt sie dagegen erst dann auf die Bürger zu, wenn es konkrete städtebauliche Entwürfe gibt - etwa als Ergebnis eines städtebaulichen Wettbewerbs -, so wird ihr nicht selten vorgeworfen, bereits festgelegt und für die Erkenntnisse aus der Erörterung mit den Bürgerinnen und Bürgern nicht mehr offen zu sein.

Einen Königsweg gibt es hier sicher nicht. Im Rahmen einer weiterentwickelten Beteiligungskultur dürfte es jedenfalls notwendig sein, zumindest bei größeren und durch ihre Auswirkungen für die Stadtentwicklung und/oder die Betroffenen bedeutsamen Planungen mit einer offenen und vertrauensbildenden Bürgerbeteiligung bereits vor der Festlegung von verbindlichen Eckdaten durch den Stadtrat zu beginnen. Je nach Fallgestaltung kommen hier die Mitwirkung an der Aufgabenstellung fach-gutachterlicher Untersuchungen oder die Mitgestaltung der Auslobung und Durchführung eines (städtebaulichen) Wettbewerbs in Betracht.

Grundlagen einer frühzeitigen Bürgerbeteiligung können dann beispielsweise Entwürfe von Strukturkonzepten oder städtebaulichen Rahmenplänen sein, die auch die Einbindung des eigentlichen Plangebietes in den Stadtteil darstellen. Nur so kann den Bürgerinnen und Bürgern glaubwürdig vermittelt werden, dass ihre Diskussionsbeiträge zumindest die Chance haben, die städtebaulichen Festlegungen und die Auswahl möglicher grundsätzlicher Planungsalternativen zu beeinflussen. In der Konsequenz bedeutet das bei größeren, komplexen und strittigen Bauleitplanverfahren, dass es mit einer einmaligen „frühzeitigen Anhörung“ nicht sein Bewenden haben kann, sondern dass vor der endgültigen Ausarbeitung eines offenzulegenden Bebauungsplanentwurfs weitere Veranstaltungen erwartet oder eingefordert werden z. B. zum Ergebnis des städtebaulichen Wettbewerbs, zur Auswahl von Alternativen oder zur Diskussion der verkehrlichen Erschließung oder von Zielkonflikten eines neuen Baugebietes mit Belangen des Natur- und Landschaftsschutzes.

Insbesondere für die Stadtplanungsämter, die durch Haushaltsengpässe in vielen Städten ohnehin in den vergangenen Jahren in ihrer Personalausstattung drastisch reduziert wurden, ergibt sich daraus ein Dilemma: Auf der einen Seite die Forderungen der Bau- und Immobilienwirtschaft, aber auch großer Teile der interessierten Öffentlichkeit und der Kommunalpolitik, nach schlankeren, kürzeren und weniger personalaufwändigen, gleichwohl aber rechtssicheren Bauleitplanverfahren - und auf der anderen Seite die von Bürgerinnen und Bürgern immer deutlicher erhobenen Forderungen nach noch früherer und möglichst ergebnisoffener Bürgerbeteiligung.

### **3.2. Gesetzlich geregelte Fachplanungen/Planfeststellungsverfahren**

#### **Defizite der Bürgerbeteiligung bei Fachplanungen**

Zahlreiche die Lebensumwelt der Bürgerinnen und Bürger stark beeinflussende Projekte in den Bereichen Verkehrsinfrastruktur, Energieerzeugung und -verteilung, Abfall- und Abwasserentsorgung, Gewinnung von Bodenschätzen usw. unterliegen fachgesetzlichen Planfeststellungs- bzw. Plangenehmigungsverfahren. Während die zweistufige kommunale Bauleitplanung den Planungsraum mit dem Flächennutzungsplan und mit Bebauungsplänen komplex erfasst und alle berührten (privaten und öffentlichen) Belange gegen- und untereinander abwägt, sind Fachplanungsverfahren auf sektorale Ziele und ein konkretes Projekt orientiert. Die gesetzlich vorgesehene Beteiligung durch öffentliche Auslegung der Pläne und die Möglichkeit, als Betroffener Einwendungen zu erheben, soweit eigene Belange berührt sind, dient in erster Linie der Beschleunigung und Rechtssicherheit des Verfahrens (Präklusionswirkung bei späteren Klagen gegen einen Planfeststellungsbeschluss). Die Integration mit anderen raumbezogenen Belangen erfolgt vor allem durch vorgelagerte Raumordnungspläne (Landesentwicklungs- bzw. Regionalpläne) bzw. durch Raumordnungsverfahren. Ein weiterer wesentlicher Unterschied liegt in der „Konzentrationswirkung“ von fachgesetzlichen Planfeststellungsverfahren: sie bündeln alle erforderlichen öffentlich-rechtlichen Genehmigungen bzw. Zulassungen für ein Vorhaben in einem Verwaltungsakt. Sie verschaffen dem Vorhabenträger im Unterschied zum Bebauungsplan ohne weitere Verfahrensschritte eine vollziehbare Baugenehmigung.

Fachgesetzliche Planfeststellungsverfahren weisen hinsichtlich der Bürgerbeteiligung gegenüber der Bauleitplanung eine Reihe von besonderen Konflikten und Problemen auf:

- Betroffenenbeteiligung statt „Jedermann-Beteiligung“: Einwendungen zu einem öffentlich ausgelegten Vorhabenplan können dann wirksam in das Verfahren eingebracht werden, wenn Betroffene durch das Vorhaben in ihren Rechten berührt sind (z. B. Eigentum, Schutz vor Immissionen /Gesundheit usw.).
- Frühzeitige Eingrenzung auf ein konkretes Projekt: Eine gleichwertige Prüfung von Alternativen einschließlich einer Nullvariante findet oft nicht statt bzw. bleibt als dem Planfeststellungsverfahren vorgängige Entscheidung im Verfahren selbst für die Öffentlichkeit nicht nachvollziehbar. Zum Zeitpunkt der öffentlichen Auslegung der Planunterlagen und der Anhörung zu den vorgebrachten der Einwendungen sind häufig die Weichenstellungen für die planerisch ausgearbeitete „Amtslösung“ längst erfolgt und nur noch schwer umkehrbar oder modifizierbar.
- Hoher Detaillierungs- und Komplexitätsgrad des kombinierten Planungs- und Genehmigungsverfahrens: Dadurch werden Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Planung für Laien erschwert.
- Lange Dauer von Planfeststellungsverfahren und oft sehr große Zahl der Verfahrensbeteiligten: Dies führt zusammen mit der geringen Transparenz zu Frustration und Beteiligungsermüdung einerseits und andererseits zu heftigen öffentlichen Protestreaktionen, wenn dann nach zehn (oder mehr) Jahren schließlich „die Bagger anrollen“.
- Vorhabenträger und Anhörungs- bzw. Planfeststellungsbehörden sind häufig im Umgang mit Bürgerinnen und Bürger wenig geübt: Sie empfinden Bürgerbeteiligung eher als Sand im Getriebe eines zügigen Verfahrens und nicht als notwendige Voraussetzung für Qualität und Akzeptanz des Ergebnisses.
- Unrealistische Erwartungen an Städte und Gemeinden: Kommunen sind als Betroffene in Planfeststellungsverfahren sowohl als Träger öffentlicher Belange als auch hinsichtlich eigener Rechte (Eigentum; Selbstverwaltungsrechte wie kommunale Finanz- und Planungshoheit) beteiligt. Damit sind sie oft auch mit Forderungen und Erwartungen ihrer Bürgerinnen und Bürger konfrontiert, deren Positionen gegen ein Projekt oder Teilaspekte davon mit zu vertreten – bis hin zu Forderungen, Rechtsschutzkosten der Bürgerinnen und Bürger zu übernehmen, oder den Bürgerinteressen durch Klagen gegen einen Planfeststellungsbeschluss Geltung zu verschaffen.

Eine verbesserte Beteiligungskultur bei Fachplanungsverfahren könnte voraussichtlich wesentlich zu einer Befriedung von Konflikten beitragen, die sich in jüngster Vergangenheit gerade an großen Infrastrukturprojekten festgemacht haben. Dabei ging es häufig um grundsätzliche Fragen des „Ob“, und nicht nur um das „Wie“ eines Projektes. Die Planrechtfertigung eines Projektes („Bedarf“) ergibt sich aber z. B. bei Straßen- und Schienenprojekten im Wesentlichen bereits vor einem Planfeststellungsverfahren durch auf Landes- oder Bundesebene teilweise als Gesetze beschlossene Bedarfs- bzw. Ausbaupläne und entzieht sich damit weitgehend einer Einwirkung durch Bürgerbeteiligung.

### **Eckpunkte einer verbesserten Bürgerbeteiligung bei Fachplanungen**

Die Entwicklung einer neuen Beteiligungskultur bei Fachplanungsverfahren hat wegen der Energiewende und der daraus resultierenden Vorhaben zur Erzeugung erneuerbarer Energien (z. B. Windparks) und zur Energieverteilung und –speicherung (z. B. großräumige Höchstspannungsfreileitungen, Pumpspeicherkraftwerke) eine besondere Aktualität und Dringlichkeit bekommen. Sie setzt eine veränderte Herangehensweise aller Beteiligten voraus, durch eine offene Informationspolitik und eine „Kultur des Zuhörens“ der Vorhabenträger muss zunächst Vertrauen gebildet werden. Dazu gehört vor allem, dass frühzeitig die Möglichkeit zum Dialog via Internet und in Veranstaltungen vor Ort, z. B. durch strukturierte Workshops, Bürgergutachten oder Mediations- und Moderationsverfahren gegeben ist. Anregungen zur Verfahrensoptimierung können Erfahrungen im Ausland geben,

z. B. das „Vernehmlassungsverfahren“ im Rahmen von projektbezogenen Gesetzgebungs- und Budgetierungs-Verfahren in der Schweiz. Folgende **Eckpunkte** sind für eine verbesserte Bürgerbeteiligung bei Fachplanungsverfahren wesentlich:

- Vor Beginn eines förmlichen Planfeststellungsverfahrens muss eine breite und **nachvollziehbare Bedarfs-, Standort- und Alternativenprüfung** (einschließlich der Nullvariante) erfolgen. Dies könnte durch ein Raumordnungsverfahren oder im Rahmen eines besonderen, die Prüfung der Raumverträglichkeit einschließenden Vorverfahrens für Vorhaben ab einer bestimmten Größenordnung und Auswirkung erfolgen.
- Diese Bedarfs-, Standort- und Alternativenprüfung und damit die umfassende Planrechtfertigung für ein konkretes Projekt sollte anders als bisher einen förmlichen Abschluss z. B. durch einen „**Grundsätzlichen Projektentscheid**“ erfahren, der einer verwaltungsgerichtlichen Überprüfung zugänglich sein muss – vergleichbar einem Vorbescheid im Baurecht, der zu bestimmten Fragen eine Bindungswirkung für das nachfolgende Genehmigungsverfahren entfaltet und gerichtlich überprüft werden kann. Dazu bedarf es einer Ergänzung bzw. Änderung entsprechender rechtlicher Instrumente im Raumordnungs- bzw. Verwaltungsverfahrensrecht. Bei besonders umstrittenen Großprojekten könnte ein solcher „Grundsätzlicher Projektentscheid“ auch Anlass für einen Volks- bzw. Bürgerentscheid geben.
- Die strukturelle Unterlegenheit der Bürgerinnen und Bürger kann in sehr komplexen Großverfahren des Fachplanungsrechts ggf. nicht allein durch transparente Informationspolitik und faire **Moderations- und Mediationsverfahren** ausgeglichen werden. In besonderen Konfliktfällen sollte die Einschaltung eines von der öffentlichen Hand zu finanzierenden aber weisungsfrei arbeitenden „**Bürgeranwalts**“ ermöglicht werden.

Durch den Antrag des Landes Baden-Württemberg vom 03. März 2011, der zur Entschließung des Bundesrates – Stärkung der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Großvorhaben, Bundesrats-Drs. 135/11 vom 04.03.2011 führte, ist hierzu bereits die Debatte beim Bundesgesetzgeber angestoßen worden. Der vorliegende Entwurf für ein „Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren“ vom 29.02.2012 sieht die Einführung einer „frühen Öffentlichkeitsbeteiligung“ im Verwaltungsverfahrensgesetz für Planfeststellungsverfahren (und Anlagengenehmigungsverfahren mit einer größeren Zahl von Betroffenen) vor - vergleichbar mit der frühzeitigen Bürgerbeteiligung in der Bauleitplanung (§3(1) BauGB). Diese frühe Öffentlichkeitsbeteiligung (Unterrichtung, Gelegenheit zur Äußerung, Erörterung, Mitteilung der Ergebnisse an die zuständige Behörde) soll vor der Antragstellung durch den Vorhabenträger erfolgen. Sie dient dazu, das Vorhaben bekannt und den Vorhabenträger auf mögliche Probleme aufmerksam zu machen. Dadurch soll das eigentliche Genehmigungs- bzw. Planfeststellungsverfahren entlastet und das Risiko einer gerichtlichen Anfechtung vermindert werden. Eine Verpflichtung zur Durchführung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung soll allerdings im Verwaltungsverfahrensgesetz nicht eingeführt werden; dies soll ggf. in den jeweiligen Fachgesetzen erfolgen.

Dieser Gesetzentwurf kann die Anforderungen an eine erweiterte Bürgerbeteiligung bei fachgesetzlichen Planungs- und Genehmigungsverfahren nicht erfüllen. Zumindest müsste die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung für den Vorhabenträger als Verfahrensbestandteil verpflichtend sein. Außerdem müsste geregelt werden, dass sich der Vorhabenträger mit den Ergebnissen der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung im weiteren Verfahren qualifiziert auseinandersetzen muss, und wie dies in den Planfeststellungsunterlagen transparent zu dokumentieren ist.

Die Einführung einer „frühen Öffentlichkeitsbeteiligung“ kann auch dann nur als erster Schritt betrachtet werden. Sie bleibt hinter den oben skizzierten Überlegungen zu einem echten zweistufigen Verfahren für große Infrastrukturprojekte deutlich zurück. Nur durch einen

förmlichen und selbständig anfechtbaren „Grundsätzlichen Projektentscheid“ in Verbindung mit dem Raumordnungsverfahren als förmlicher Abschluss einer Bedarfs-, Standort- und Alternativenprüfung ließe sich die Transparenz der Planfeststellungs- bzw. Genehmigungsverfahren für komplexe Infrastrukturprojekte erhöhen und für eine neue Beteiligungskultur öffnen.

#### 4. Qualitätsstandards für Beteiligungs- und Entscheidungsprozesse

In deutschen Städten und Gemeinden finden sich zahlreiche gute Beispiele für Bürgerinformation und Bürgerbeteiligung. Diese „Inseln guter Beispiele“ (Reimann 2012) sind aber noch nicht Ausdruck einer breit angelegten kommunalen Beteiligungskultur.

Voraussetzung einer umfassenden Beteiligungskultur ist eine übergreifende Strategie, die von Politik und Verwaltung getragen wird. Solche **grundsätzlichen Leitlinien für die Bürgerbeteiligung** wurden bisher allerdings nur in wenigen Städten auf den Weg gebracht.

Um die punktuelle Bürgerbeteiligung hin zu einer lokalen Beteiligungskultur zu verbreitern und zu verstetigen, müssen die zum Teil sehr unterschiedlichen Ansprüche der verschiedenen Akteure (Öffentlichkeit, Politik, Verwaltung) an Bürgerbeteiligung und Kommunikation berücksichtigt werden. Lokale Beteiligungskultur braucht die **Akzeptanz der politischen Mandatsträger** und der Verwaltung ebenso wie die **Beteiligungsmotivation** der Bürgerinnen und Bürger. Vor allem bedarf es aber des erklärten stadtpolitischen Willens, damit die Akteure die mit einer Verstetigung der Beteiligung einhergehende und immer wieder aufs Neue notwendige Kraftanstrengung aufbringen können.

Zur Verständigung über die unterschiedlichen Ansprüche der Beteiligten an die Qualität von Bürgerbeteiligung bedarf es **überprüfbarer Qualitätsstandards**. Wichtig für die Bürgerschaft ist z. B. die Offenheit des Beteiligungsprozesses. Dies setzt u.a. niederschwellige Zugänge und eine zielgruppen- und planungstyp-spezifische Methodik der Beteiligung voraus. Bürgerinnen und Bürger erwarten von einer „guten“ Bürgerbeteiligung zudem Transparenz und Verbindlichkeit sowie eine reelle Chance darauf, durch ihre Beteiligung tatsächlich mitgestalten zu können. Entscheider in der Verwaltung und in der Politik haben an Bürgerbeteiligung vorrangig den Anspruch, dass möglichst rasch und nachhaltig ein Konsens oder wenigstens ein tragfähiger Kompromiss zu einer anstehenden Entscheidung herbeigeführt wird. Bei einem wenig eindeutigen oder vielschichtigen Meinungsbild sind sie daran interessiert belastbare, also repräsentative Aussagen zu erhalten. Je nach Blickwinkel und Interessenslage der Bewertenden wird die Beteiligung also mit unterschiedlichen Maßstäben und Kriterien gemessen werden (vgl. Lüder-Busch 2009: 101).

Im Folgenden werden zentrale Qualitätsstandards für eine „gute Beteiligungs- und Entscheidungskultur“ kurz beschrieben.

##### **Rollen- und Selbstverständniswandel bei Politik und Verwaltung**

Die Qualität von Beteiligung wird vor allem daran zu messen sein, wie ernst sie gemeint ist. Ein wichtiges Leitkriterium ist die Fairness des Umgangs miteinander. Beteiligungskultur und sachlicher Austausch von Argumenten setzen gegenseitigen Respekt und Wertschätzung voraus. Wenn die prozesshafte Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger von Politik und Verwaltung als Hilfe bei der Bewältigung komplexer Herausforderungen der Stadtentwicklung betrachtet wird, kann sich Vertrauen aufbauen. Voraussetzung hierfür ist die grundsätzliche Bereitschaft zu einem neuen Rollenverständnis von Politik und Verwaltung, das die Kooperation anstelle eines weit verbreiteten konfrontativen Demokratieverständnisses in den Vordergrund stellt (vgl. Holtkamp, Bogumil, Kißler 2006: 67).

##### **Transparenz des Beteiligungsprozesses und der Entscheidungsspielräume**

Am Anfang einer Beteiligung sollte immer ein Grundkonzept mit Spielregeln für den Prozess stehen. Eng verbunden hiermit ist die Schaffung von Transparenz - sowohl zum Beteiligungsprozess als auch zu den (finanziellen, rechtlichen und materiellen) Entscheidungsspiel-

räumen. Zielsetzung von Beteiligung bzw. Beteiligungsverfahren entsprechend der jeweiligen Fragestellung müssen für Beteiligte und interessierte Außenstehende transparent sein: welche Art von Ergebnissen sollen erzielt werden, warum und wie erfolgt die Auswahl der Beteiligten und der Methoden, wie fließen die Ergebnisse des Beteiligungsprozesses in die Entscheidungsprozesse der Verwaltung und der Politik ein? Hierbei kommt es auch ganz entscheidend darauf an, bestehende Möglichkeiten und Grenzen der Beteiligung zu kommunizieren, um Missverständnisse und Frustrationen zu vermeiden.

### **Rückkopplung von Beteiligungsergebnissen**

Zur Erhöhung der Transparenz von Beteiligungsprozessen für die nicht direkt beteiligte Bevölkerung und zur Stärkung der Legitimation der Ergebnisse ist die Rückkopplung der (Zwischen-)Ergebnisse in die breite Öffentlichkeit von besonderer Bedeutung. Insbesondere auf Seiten der Politik und der Verwaltung besteht ein Anspruch auf repräsentative Aussagekraft der Ergebnisse. Repräsentative und damit tatsächlich belastbare Aussagen können aber nur unterstellt werden, wenn die Beteiligten über ein Zufallsverfahren aus der gesamten Bürgerschaft ausgewählt wurden, etwa bei einer Bürgerbefragung, einem Bürgerpanel, einem Bürgergutachten oder bei entsprechend strukturierten Bürgerforen. Die Forderung nach Repräsentativität kann dabei aber nicht allein die Frage nach statistisch valider Abbildung eines „Gesamtdurchschnitts“ sein, sondern ergibt sich daraus, dass im Normalfall von einem pluralistischen, manchmal auch gegensätzlichen, Meinungsbild ausgegangen werden muss. Die Rückkopplung aus dem Beteiligungsprozess in eine breite Öffentlichkeit soll verhindern, dass die direkt Beteiligten sich in ihren Aussagen von der in der Bürgerschaft existierenden Meinung zu weit entfernen (vgl. Klages 2011: 237).

### **Demokratische Spielregeln**

Grundvoraussetzung für eine konstruktive Zusammenarbeit ist die Vereinbarung von gemeinsamen Spielregeln für den Beteiligungsprozess. Hierzu gehören insbesondere der faire Umgang miteinander, die Festlegung auf das Konsensprinzip (dies kann auch bedeuten, dass nur eine „Einigung“ auf einen weiterhin bestehenden Dissens möglich ist), die Rollen- und Aufgabenverteilung der Akteure (Verwaltung, Politik, Beteiligte), die mögliche Ergebnisoffenheit des Beteiligungsverfahrens und der Umgang mit Presse und Öffentlichkeit.

### **Einbindung in das Entscheidungssystem und Verbindlichkeit der Beteiligung**

Der Zeitplan von Beteiligungsverfahren muss so mit den politisch-administrativen Entscheidungsprozessen synchronisiert werden, dass Beteiligungsergebnisse in die Entscheidungen einfließen können. In mehrphasigen Prozessen muss dabei gesichert sein, dass die Ergebnisse des vorangegangenen Prozessabschnitts in die nachfolgenden Phasen übernommen werden. Neue Sachstände und Entwicklungen in parallel laufenden Prozessen müssen den jeweils Beteiligten kommuniziert werden.

Derzeit entwickeln und erproben mehrere Städte (z.B. Heidelberg, Leipzig, Essen) kommunale Regelwerke für die Bürgerbeteiligung, mit dem die Einbindung von Beteiligungsprozessen in das politisch-administrative Gesamtsystem gewährleistet und damit die Verbindlichkeit der Verfahrensabläufe verbessert werden sollen. (vgl. Bock, Reimann 2011: 17). Der Heidelberger Gemeinderat hat jüngst einstimmig Leitlinien für eine mitgestaltende Bürgerbeteiligung beschlossen. Die Leitlinien wurden durch einen Arbeitskreis mit Vertretern der Bürgerschaft, des Gemeinderates und der Verwaltung erarbeitet. Bisher konnten für alle Anwendungsfälle konstruktive Lösungen gefunden werden. (vgl. Stadt Heidelberg 2012. <http://www.heidelberg.de/buergerbeteiligung>).

## **5. Empfehlungen an die Städte - Forderungen an Bund und Länder**

### **5.1. Empfehlungen an die Städte**

#### **Lagebericht zur Beteiligungskultur**

Den Städten wird empfohlen, sich mit der lokalen Beteiligungs- und Planungskultur systematisch zu befassen und die Notwendigkeiten und Möglichkeiten ihrer Weiterentwicklung auszuloten. Eine mögliche Vorgehensweise dazu könnte sein, zunächst die jeweiligen Erfahrungen mit unterschiedlichen Formen der Bürgerbeteiligung in der integrierten Stadtentwicklung zu bilanzieren und eine von Politik und Verwaltung getragene Einschätzung des Standes der Beteiligungs- und Planungskultur vorzunehmen. Dieser „Lagebericht zur Beteiligungskultur“ sollte veröffentlicht und mit der Bürgerschaft und allen anderen Akteuren der Stadtentwicklung diskutiert werden. Ziel ist die Feststellung von Defiziten und die Erarbeitung von Handlungsbedarf und Prioritäten für eine Weiterentwicklung der Beteiligungs- und Planungskultur. Voraussetzung hierfür ist ein systematisches Monitoring, das bislang noch in keiner Stadt vorhanden ist (vgl. Nuissl/Hilsberg 2009).

#### **Leitlinien und kommunale Satzungen**

Als mögliche Konsequenz aus einer Debatte über die Weiterentwicklung der Beteiligungskultur wird empfohlen, die daraus entwickelten weiteren Schritte und wesentliche Qualitätsstandards für unterschiedliche Typen von Planungsprozessen in Form von Leitlinien zusammenzufassen. Diese Leitlinien sollten möglichst vom Stadtrat beschlossen werden und damit als Grundlage für das Verwaltungshandeln und als Selbstbindung der Politik verbindlich eingeführt werden. Die Leitlinien können in einem „Handbuch Beteiligungskultur“ mit Empfehlungen zu Methoden und Instrumenten verknüpft werden. Dabei können ortsspezifische Erfahrungen und Besonderheiten besser berücksichtigt werden als bei der Nutzung allgemeiner Methodenhandbücher zur Bürgerbeteiligung. Die E-Partizipation (Web 2.0, Social Media) sollte ebenfalls in diesem Handbuch behandelt und soweit erforderlich geregelt werden.

Auf Basis der „Leitlinien zur Beteiligungskultur“ sollte auch geprüft und diskutiert werden, ob und ggf. welche Aspekte der Leitlinien zu einer kommunale Beteiligungssatzung weiterentwickelt werden sollten. Zu Leitlinien und Satzungen zur Bürgerbeteiligung liegen aus jüngster Zeit Erfahrungen aus verschiedenen Städten, u.a. aus Heidelberg, Regensburg und Leipzig vor.

#### **Organisation und Ressourcen**

Den Städten wird schließlich empfohlen, im Rahmen der Erarbeitung von „Leitlinien zur Beteiligungskultur“ der Frage der Organisation und der personellen und finanziellen Ressourcen für eine Weiterentwicklung der Beteiligungskultur besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Beteiligungskultur braucht eine ressortübergreifende Koordination innerhalb der Verwaltung (Bürgerbeteiligungsmanagement) sowie eine ausreichende Personalausstattung mit entsprechend qualifizierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Dazu ist auch eine systematische Fortbildung hinsichtlich sozialer und kommunikativer Kompetenzen sowie des erforderlichen methodischen und instrumentellen Wissens erforderlich. Für die Durchführung von moderierten Veranstaltungen (Bürgerworkshops, Bürgergutachten) sowie für Ausstellungen, Publikationen und Internet-Tools zur Bürgerbeteiligung werden entsprechende Sachmittel benötigt. Es ist unerlässlich, dass in den Leitlinien angekündigte Verbesserungen der Bürgerbeteiligung mit entsprechenden Personalressourcen und Sachmitteln hinterlegt sind, um Enttäuschung und Überlastungen durch nicht einlösbare Erwartungen bei den Beteiligten zu vermeiden.

## **5.2. Forderungen an Bund und Länder**

### **Förderung der Beteiligungskultur**

Bund und Länder werden aufgefordert, die im Rahmen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik erfolgreich begonnene Förderung von innovativen und modellhaften Beteiligungs- und Kooperationsverfahren in der Stadtentwicklung fortzusetzen und insbesondere hinsichtlich der Weiterentwicklung zu einer neuen Beteiligungskultur noch zu intensivieren. Der Bund wird aufgefordert, für entsprechende Förderungen im Rahmen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik ab 2013 für zunächst 5 Jahre einen zusätzlichen Betrag von mindestens 25 Mio. € jährlich bereitzustellen. Insbesondere für die E-Partizipation - Internet und Social Media (twitter, facebook u.a.) - fehlen in vielen Städten noch Erfahrungen und technisch ausgereifte, den Datenschutz gewährleistende und rechtssichere Werkzeuge. Modellprojekte mit Förderung des Bundes im Rahmen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik wären hier von besonderem Nutzen. Damit könnten auch Erkenntnisse gewonnen werden, ob und in welcher Form für die E-Partizipation ein gesetzlicher Regelungsbedarf besteht. Die Länder werden aufgefordert, im Rahmen ihrer eigenen Programme ebenfalls zusätzliche Mittel hierfür bereit zu stellen bzw. vorhandene Budgets entsprechend zu priorisieren.

Im Rahmen der Städtebauförderung wird der Bund aufgefordert, die erheblichen Kürzungen der Städtebauförderungsmittel zurückzunehmen und insbesondere das für eine erweiterte Bürgerbeteiligung und für die kooperative Umsetzung von Maßnahmen besonders geeignete und bewährte Programm „Soziale Stadt“ wieder aufzustocken.

Die Länder werden aufgefordert im Fall einer fortbestehenden Reduzierung von Bundesmitteln, insbesondere für das Programm „Soziale Stadt“, zu prüfen, ob diese Reduzierung nicht zumindest teilweise aus erhöhten Ansätzen beim Anteil der Länder an der Städtebauförderung kompensiert werden kann.

### **Einheitliche Beteiligungsplattform im Internet, Evaluierung von Beteiligungsverfahren**

Bund und Länder werden aufgefordert, als Sofortmaßnahme zur Verbesserung der Transparenz von fachgesetzlichen Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren eine zentrale Internetplattform einzurichten, auf der Bürgerinnen und Bürger sich über die bestehenden Zuständigkeiten (Wer plant? Wer genehmigt?) sowie über die Informations- und Beteiligungsmöglichkeiten (und deren rechtliche Grenzen) bei allen gesetzlich geregelten Planungs- und Genehmigungsverfahren informieren können.

Sachstandsinformationen und Planunterlagen aktuell im Verfahren befindlicher großer Infrastrukturvorhaben mit überörtlicher Bedeutung sollten über Links mit der zentralen Beteiligungsplattform verknüpft werden. Erfahrungen mit der Bürgerbeteiligung bei derartigen Vorhaben, für die Bund oder Länder die Verfahrensverantwortung tragen, sollten systematisch evaluiert und die Ergebnisse ebenfalls auf der zentralen Beteiligungsplattform dokumentiert werden.

### **Verbesserung der Bürgerbeteiligung bei fachgesetzlichen Planfeststellungsverfahren**

Der Bund wird aufgefordert, die Möglichkeiten einer frühzeitigen und wirksamen Bürgerbeteiligung bei besonders raum- und umweltwirksamen Infrastrukturprojekten und vergleichbaren Vorhaben öffentlicher und privater Träger deutlich zu verbessern. Als erster Schritt dazu kann die geplante frühe Beteiligung bei fachgesetzlichen Planfeststellungsverfahren allerdings nur dann dienen, wenn sie zum verpflichtenden Verfahrensbestandteil wird. Außerdem muss im derzeit diskutierten Entwurf eines „Gesetzes zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und zur Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren“ geregelt werden, dass die Ergebnisse der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung in qualifizierter und dokumentierter Form vom Vorhabenträger in die Erarbeitung der Planfeststellungsunterlagen einbezogen und von der Anhörungs- bzw. der Planfeststellungsbehörde in ihren Entscheidungen zu würdigen und zu berücksichtigen sind.

Bei der Durchführung der frühen Beteiligung sollten geeignete informelle Beteiligungsverfahren und –instrumente wie Planungswerkstätten, Bürgergutachten, Mediationsverfahren u.a. ebenso genutzt werden wie Instrumente der E-Partizipation.

Zu verbessern ist auch das Zusammenwirken der für ein fachgesetzliches Planfeststellungs- bzw. Genehmigungsverfahren verantwortlichen Bundes- bzw. Landesbehörden, der Vorhabenträger und der Kommunen. Auch bei Verfahren, die nicht in die kommunale Planungshoheit fallen, sind die Städte, Gemeinden und Landkreise häufig die ersten Adressaten für Informationswünsche oder Einwendungen und Anregungen von Bürgerinnen und Bürgern. Vorhabenträger und zuständige Behörden müssen aktiv über das Vorhaben, das Verfahren und die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten informieren. Eine kritische Haltung von Kommunen zu einem Vorhaben darf nicht zu Informationsentzug und Verweigerung sachorientierter Kooperation seitens des Vorhabenträgers und der zuständigen Behörden führen. Mehr Transparenz und Beteiligungskultur bei derartigen fachgesetzlichen Planfeststellungsverfahren lassen sich nur erreichen, wenn die beteiligten Verwaltungsebenen und Vorhabenträger unter Wahrung ihrer jeweiligen Verantwortlichkeiten und unter Respektierung ihrer fachlichen Beurteilung des Vorhabens sachgerecht zusammen arbeiten.

### **Grundlegende Reform des Planfeststellungsverfahrens**

Darüber hinaus wird der Bund aufgefordert, in einem zweiten Schritt eine grundlegende Reform des Planfeststellungsverfahrens im Hinblick auf Transparenz und erweiterte Bürgerbeteiligung einzuleiten. Durch ein in der Regel zweistufiges Verfahren sollen vor allem die Transparenz und die Beteiligungsmöglichkeiten für die Öffentlichkeit insbesondere hinsichtlich der Planrechtfertigung (Bedarfsfrage) und der grundlegenden Alternativen- und Standortprüfung erhöht werden. Die erste Stufe soll das Raumordnungsverfahren mit der Prüfung der Planrechtfertigung (Alternativenprüfung einschließlich Nullvariante) und der grundsätzlichen Standort- bzw. Linienbestimmung des Vorhabens verknüpfen. Eine umfassende Bürgerbeteiligung unter Nutzung geeigneter informeller Beteiligungsverfahren und –instrumente soll bereits in dieser ersten Stufe erfolgen. Als Ergebnis der ersten Stufe soll zunächst ein verwaltungsgerichtlich überprüfbarer „Grundsätzlicher Projektbescheid“ erlassen werden. Erst auf dieser Grundlage können vom Vorhabenträger detaillierte Planfeststellungsunterlagen erarbeitet und ein entsprechender Antrag gestellt werden.

### **Gewährleistung der kommunalen Finanzkraft, Beachtung des Konnexitätsprinzips**

Nur wenn die Kommunen ihre Gestaltungsmöglichkeiten einschließlich der kommunalen Planungshoheit ungeschmälert ausüben können, bestehen Voraussetzungen für eine Weiterentwicklung der Beteiligungskultur. Nur durch eine dauerhafte Gewährleistung der kommunalen Finanzkraft (insbesondere Erhaltung und Stärkung der Gewerbesteuer; gerechter Finanzausgleich) kann darüber hinaus sichergestellt werden, dass nicht weitere Bereiche der Daseinsvorsorge privatisiert werden (müssen) und dadurch einer Beteiligung und Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger weitgehend entzogen werden. Auch die Erhaltung von Spielräumen kommunaler Politik gegenüber Grundstückseigentum und Investitionsvorhaben und damit die Erhaltung von Voraussetzungen einer erweiterten bürgerschaftlicher Mitwirkung setzt zwingend voraus, dass die Kommunen über langfristig gesicherte und ihren Aufgaben entsprechende eigene Steuereinnahmen verfügen.

Eine strikte Beachtung des Konnexitätsprinzips ist erforderlich, um eine schleichende Erosion kommunaler Gestaltungsmöglichkeiten durch Zuweisung von Aufgaben ohne entsprechende Finanzierung zu vermeiden.

## Literaturverzeichnis

**Bartholomäi**, Reinhart Chr. und **Rohland**, Peter (2011): Die Bürgergesellschaft – Ein Leitbild muss sich bewähren. in vhw / FW 4 / Au Beckmann, Klaus J. (Hrsg.) Bürgerbeteiligung in Kommunen. Anmerkungen aus der Stadtforschung zu einer aktuellen Herausforderung, Berlin.

**Bayerischer Städtetag** (2012): Bürgerbeteiligung zwischen Marktplatz und Internet. Diskussionspapier für den Bayerischen Städtetag 2012. München.

**Beckmann**, Klaus J. (Hrsg.)(2011): Bürgerbeteiligung in Kommunen. Anmerkungen aus der Stadtforschung zu einer aktuellen Herausforderung. Sonderveröffentlichung Deutsches Institut für Urbanistik. Berlin.

**Bertelsmann Change** (2011): Das Magazin der Bertelsmann Stiftung. Heft 2. Gütersloh

**Bertelsmann Stiftung** (2009): Demokratie und Integration in Deutschland. Gütersloh.

**Bertelsmann Stiftung** (2010): Politik beleben, Bürger beteiligen, Charakteristika neuer Beteiligungsmodelle. Gütersloh.

**Birk**, Hans-Jörg (2011): Editorial. in NJW Neue Juristische Wochenschrift Heft 30. München.

**Bock**, Stephanie und **Reimann**, Bettina (2011): Neue Qualitäten der Bürgerbeteiligung – oder: alter Wein in neuen Schläuchen?; In: Beckmann, Klaus J. (Hrsg.): Bürgerbeteiligung in Kommunen, Anmerkungen aus der Stadtforschung zu einer aktuellen Herausforderung; Difu-Sonderveröffentlichung, Berlin.

**Böhme**, Christa und **Franke**, Thomas (2011): Partizipation in der Stadtteilentwicklung – Der Stadtteil als „Experimentierraum“ für Aktivierung und Beteiligung. In: Klaus J. Beckmann (Hrs.; 2011): Bürgerbeteiligung in Kommunen, Anmerkungen aus der Stadtforschung zu einer aktuellen Herausforderung, S.23 – 26. Sonderveröffentlichung Deutsches Institut für Urbanistik. Berlin.

**Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)** (2011): Modellprojekte zur Bürgerbeteiligung im Rahmen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik. <http://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de>

**Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)** (2012): Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor, Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung (Entwurf). Berlin. [www.bmvbs.de/goto?id=81212](http://www.bmvbs.de/goto?id=81212)

**Busch**, Lüder (2009): Bürgerbeteiligung in der städtebaulichen Planung – das Beispiel der kreisangehörigen Städte Schleswig-Holsteins, Dissertation am Department für Stadtplanung HafenCityUniversität Hamburg.

**Deutscher Bundestag** (2002a): Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“, Bürgerschaftliches Engagement auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft. Bundestagsdrucksache 14/8900 vom 03.02.2002.Berlin.

**Deutscher Bundestag** (2002b): Schlussbericht der Enquete-Kommission: Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten. Bundestagsdrucksache 14/9200 vom 12.06.2002.Berlin

**Deutscher Städtetag** (2011): Positionspapier Integrierte Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmanagement – Strategien und Instrumente nachhaltiger Stadtentwicklung, Köln.

**Difu** Deutsches Institut für Urbanistik im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2003): Strategien für die Soziale Stadt, Erfahrungen und Perspektiven. Umsetzung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“. Bericht der Programmbegeleitung. Berlin.

**Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (Hrsg.)** (2012): Hinweise zur Beteiligung und Kooperation in der Verkehrsplanung. FGSV-Nr. 161. Köln.

**Fürst, Dietrich** (2003): Steuerung auf regionaler Ebene versus Regional Governance. In: Information zur Raumentwicklung, Heft 8/9, 2003, S. 441-450.

**Fürst, Dietrich** (2007): Urban Governance – Einblicke in die Diskussion. In: Magazin Städte im Umbruch, Das Online Magazin für Stadtentwicklung, Stadtumbau & Regenerierung, Ausgabe 4/2007 Urban Governance und Steuerungsformen (in) der Stadtentwicklung, <http://www.schrumpfende-stadt.de>, S. 5 – 10.

**Hill, Hermann** (2005): Urban Governance und Lokale Demokratie. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9/10.

**Holtkamp, Lars; Bogumil, Jörg; Kißler, Leo** (2006): Kooperative Demokratie. Das politische Potenzial von Bürgerengagement, Frankfurt/New York.

**Klages, Helmut** (2007): Beteiligungsverfahren und Beteiligungserfahrungen, Bonn.

[Klages, Helmut](#); [Keppler, Ralph](#); [Masser, Kai](#) (2009): Bürgerbeteiligung als Weg zur lebendigen Demokratie / Helmut Klages ; Ralph Keppler ; Kai Masser. Stiftung Mitarbeit, Bonn.

**Klages, Helmut und Vetter, Angelika** (2011): Bürgerbeteiligung als Weg zur lebendigen Demokratie - Bedingungen für ein realistisches Konzept. In: Stiftung Mitarbeit (Hrsg.): Die Zukunft der Bürgerbeteiligung. Herausforderungen – Trends – Projekte, Bonn.

**Koop, Alexander; Röß, Daniela; Tillmann, Christina** (2011): Mitwirkung mit Wirkung oder: wie können Bürger effektiv und effizient in die Gestaltung von Politik eingebunden werden?; In: Forum Wohnen und Stadtentwicklung, Heft 2, März/April.

**Landeshauptstadt München** (2012): München – MitDenken. PERSPEKTIVE MÜNCHEN Fortschreibung 2012. Journal und online-Plattform. München <http://muenchen-mitdenken.de>

**Nuissl, Henning; Hilsberg, Johanna** (2009): „Good Governance“ auf lokaler Ebene – Ansätze zur Konzeptualisierung und Operationalisierung. UFZ-diskussionspapiere. Department SUSOZ, 7/2009.

**Olk, Thomas** (o.J.): Die Bürgerkommune: Ein Leitbild für die Verwirklichung der Bürgergesellschaft auf lokaler Ebene. <http://www.buerger-fuer-buerger.de/content/buergergesell-buergerkommune.htm>.

**Romeike, Nicole** (2009): Urban Governance in Augsburg. Eine Bilanz lokaler Partizipations- und Vernetzungsprozesse. Diplomarbeit im Fach Geographie, Universität Augsburg, Fakultät für Angewandte Informatik, Institut für Geographie.

**Saliterer, Iris** (2009): Kommunale Ziel- und Erfolgssteuerung, Entwicklungslinien und Gestaltungspotentiale, Wiesbaden.

**Sarcinelli, Ulrich** (2011): „Medien und Demokratie! - Demokratie in Deutschland 2011 – ein Report der Friedrich-Ebert-Stiftung, Demokratie Deutschland 2011.

**Schmalstieg, Herbert** (2009): in: DEMO, Die Monatszeitschrift für Kommunalpolitik, Heft 5.

**Selle, Klaus** (2007a): Bürgerengagement und Bürgerorientierung in Quartier und Stadt. In: PNDonline

**Selle, Klaus** (2007b): Stadtentwicklung und Bürgerbeteiligung – Auf dem Weg zu einer kommunikativen Planungskultur? Alltägliche Probleme, neue Herausforderungen, In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1. Bonn.

**Selle, Klaus** (2010): Gemeinschaftswerk? Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an der Stadtentwicklung. Begriffe, Entwicklungen, Wirklichkeiten, Folgerungen, Aachen.

**Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin** (2011): Handbuch zur Partizipation, Berlin.

**Sinning, Heidi** (2005): Partizipation – neue Anforderungen an eine bewährte Governanceform. In: Information zur Raumentwicklung, Heft 9/10, 2005, S. 579-588.

**Sinning, Heidi** (2008): Urban Governance und Stadtentwicklung, Zur Rolle des Bürgers als aktiver Mitgestalter und Ko-Produzent. In: Newsletter Wegweiser Bürgergesellschaft 12/2008, vom 20.06.2008. Ein Projekt der Stiftung Mitarbeit, S. 1-10.

**Stadt Heidelberg** (2012): Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung in der Stadt Heidelberg. Gemeinderatsbeschluss vom 25. Juli 2012.

<http://www.heidelberg.de/buergerbeteiligung>

**Stadt Leipzig** (2011): Rahmenordnung zur Bürgerbeteiligung.

<http://www.leipzig.de/de/buerger/newsarchiv/2010/17583.shtml>

**Stadt Regensburg**: Leitfaden Bürgerbeteiligungsverfahren.

[http://www.regensburg.de/sixcms/media.php/121/buergerbeteiligung\\_leitfaden.pdf](http://www.regensburg.de/sixcms/media.php/121/buergerbeteiligung_leitfaden.pdf)

**Vetter, Angelika (Hrsg.)** (2008): Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung, Wiesbaden.

**Wickel, Martin und Zengerling, Cathrin** (2011): Partizipation in der kommunalen Planung – Öffentlichkeitsbeteiligung und Bürgerentscheide, In: RaumPlanung, Fachzeitschrift für räumliche Planung und Forschung. Heft Juni/August, S. 139 – 143.

## Beispiele innovativer Beteiligungsverfahren

Bürgerbeteiligung bei Stadtentwicklungskonzepten

<http://eki-mannheim.de/>

<http://muenchen-mitdenken.de/>

<http://www.heidelberg.de/servlet/PB/menu/1211760/index.html>

<http://www.masterplan-koeln.de/>

[http://www.essen.de/de/Rathaus/Aemter/Ordner\\_0116/essen2030/essen2030\\_start.jsp](http://www.essen.de/de/Rathaus/Aemter/Ordner_0116/essen2030/essen2030_start.jsp)

[http://www.regensburg.de/sixcms/media.php/121/buergerbeteiligung\\_schlussbericht\\_citycom\\_mai\\_2007.pdf](http://www.regensburg.de/sixcms/media.php/121/buergerbeteiligung_schlussbericht_citycom_mai_2007.pdf)

Beteiligungsplattformen und Netzwerke

<http://www.essen2030.de/>

<http://weiterdenken.leipzig.de/lewd/>

<http://www.dresdner-debatte.de/>

<http://www.mannheim.de/stadt-gestalten/buergerbeteiligung>

[http://www.koopstadt.de/fileadmin/user\\_upload/red/Dateien\\_fuer\\_allgemeine\\_Seiten/koopstadt\\_Beteiligung\\_web\\_Acrobat6.pdf](http://www.koopstadt.de/fileadmin/user_upload/red/Dateien_fuer_allgemeine_Seiten/koopstadt_Beteiligung_web_Acrobat6.pdf)

<http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/>

Quartiersmanagement und Patenschaften

<http://www.qm-gruenau.de/index.php4?src=quartiersrat1&ebene=quartiersrat>

[http://www.essen.de/de/Rathaus/Aemter/Ordner\\_0116/essen2030/essen2030\\_start.jsp](http://www.essen.de/de/Rathaus/Aemter/Ordner_0116/essen2030/essen2030_start.jsp)

<http://www.regensburg.de/rathaus/aemteruebersicht/planungs-u-baureferat/amt-fuer-stadtentwicklung/stadterneuerung-und-wohnungswesen/a-das-obermuensterviertel-sanierungsgebiet/c-das-obermuensterviertel-ueffentlichkeitsarbeit/47357>

<http://www.mannheim.de/stadt-gestalten/quartiermanagement>

Baukultur und Projektumsetzung

<http://www.stadtentwicklung.berlin.de/staedtebau/baukultur/iba/de/aktuelles.shtml>

<http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/tempelhof/>

<http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Kulturreferat/Kreativquartier/Stadt-kreativ-denken.html>

Bürgerhaushalte

<http://www.buergerhaushalt-lichtenberg.de/>

<https://bonn-packts-an.de/>

<http://www.buergerhaushalt.org/>

Bürgerbeteiligung von Kinder- und Jugendlichen

[http://www.sjr-mannheim.de/weisse\\_flecken](http://www.sjr-mannheim.de/weisse_flecken)

<http://beteiligung.majo.de/>

<http://www.mannheim.de/stadt-gestalten/spielleitplanung>

Bürgerbeteiligungsangebote zum Thema Verkehr

<http://www.nationaler-radverkehrsplan.de/neuigkeiten/news.php?id=2324>

[http://www.essen.de/de/Rathaus/Aemter/Ordner\\_59/Laerm/Laerm\\_Onlinebeteiligung.html](http://www.essen.de/de/Rathaus/Aemter/Ordner_59/Laerm/Laerm_Onlinebeteiligung.html)

<http://www.osnabrueck.de/76994.asp>

<http://www.leipzig.de/verkehrsplanung/>

Bürgerbeteiligungsangebote zum Thema Einzelhandel / Leerstand

<http://www.schumann-magistrale.de/mitgestalten/buergerbeteiligung/>

<http://www.mainz.de/WGAPublisher/online/html/default/hthn-8hndc4>

[http://www.regensburg.de/sixcms/media.php/121/flyer\\_leitbild-einzelhandel\\_2008-08-16.pdf](http://www.regensburg.de/sixcms/media.php/121/flyer_leitbild-einzelhandel_2008-08-16.pdf)

Bürgerbeteiligung zum Thema Freiraum

<http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/staedtebau-projekte/gendarmenmarkt/index.shtml>

<http://www.stadt-koeln.de/6/gruen/11767/>

Bürgerbeteiligung im Rahmen der Städtebauförderung

<http://www.sozialestadt-muenchen.de/>

<http://www.aktive-zentren-muenchen.de/>

<http://www.ortskern-ramersdorf.de/>