

Decker, Ronja; Selle, Klaus

Research Report

Neue Blicke auf frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung im Alltag der Stadtentwicklung: Offene Vorgaben, zurückhaltende Praxis, dynamischer Kontext

vhw-Schriftenreihe, No. 40

Provided in Cooperation with:

vhw - Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V., Berlin

Suggested Citation: Decker, Ronja; Selle, Klaus (2023) : Neue Blicke auf frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung im Alltag der Stadtentwicklung: Offene Vorgaben, zurückhaltende Praxis, dynamischer Kontext, vhw-Schriftenreihe, No. 40, ISBN 978-3-87941-839-8, vhw - Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V., Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/278624>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

RONJA DECKER
KLAUS SELLE

Neue Blicke auf frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung im Alltag der Stadtentwicklung

OFFENE VORGABEN. ZURÜCKHALTENDE PRAXIS.
DYNAMISCHER KONTEXT.



IMPRESSUM

Auftraggeber und Herausgeber

vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.
Fritschestr. 27-28
10585 Berlin

Auftragnehmer und Autoren

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

Ronja Decker, Stadtplanerin AKNW, M.Sc. RWTH
Prof. Dr. Klaus Selle

Unter Mitarbeit von

Dr. Christine Grüger, suedlicht
Dr. Fee Thissen, Urbane Transformation

Wissenschaftliche Begleitung vhw e.V.

Dr. Thomas Kuder

Gestaltung

Ronja Decker, Stadtplanerin AKNW, M.Sc. RWTH

Druck

vhw, Druckerei Paffenholz GmbH, Bornheim

Bilder/Grafiken

Titelbild: Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung Essen, Foto: Ronja Decker

ISBN

978-3-87941-839-8

Berlin, Mai 2023

Zitierhinweis

Decker, R., Selle, K. (2023): Neue Blicke auf frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung im Alltag der Stadtentwicklung. Offene Vorgaben. Zurückhaltende Praxis. Dynamischer Kontext. vhw-Schriftenreihe Nr. 40. Berlin.

Bei der vorliegenden Publikation handelt es sich um eine stark geraffte Fassung des Forschungsberichts. Dieser steht, aufgeteilt in vier Teilberichte, als PDF auf den Seiten von NetzwerkStadt in Langfassung zur Verfügung: <https://www.netzwerk-stadt.eu>

VORWORT DES VHW



Dr. Thomas Kuder
vhw e.V.

„Aufräumarbeiten sind das, was die meisten Wissenschaftler während ihrer gesamten Laufbahn beschäftigt und sie machen das aus, was ich hier normale Wissenschaft nenne.“ Mit diesen Worten hat der Wissenschaftstheoretiker Thomas S. Kuhn vor rund 50 Jahren die alltäglichen Mühen der kleinteiligen wissenschaftlichen Arbeit skizziert. Die vorliegende Studie „Neue Blicke auf frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung im Alltag der Stadtentwicklung“ von Prof. Klaus Selle und seinem Team hat sich dieser Aufräumarbeiten angenommen.

Dabei stehen nicht die vielen Veröffentlichungen zur Bürgerbeteiligung im Mittelpunkt der Erörterung, sondern das, was vom Gesetzgeber einst für die „verbindliche Bauleitplanung“ im Bundesbaugesetz, später im Baugesetzbuch intendiert war und in zahlreichen juristischen Kommentaren ausgelegt wurde. Und es geht um das, was in der Stadtplanung und in der Stadtentwicklung bis heute aus diesen rechtlichen Vorgaben gemacht wird, wie sie „de facto“ interpretiert werden und wie sie in der alltäglichen Planungspraxis in den Städten und Gemeinden angewandt und umgesetzt werden.

Wie wird die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung in der verbindlichen Bauleitplanung gestaltet? Welche Kommunikationsangebote und -formate unterbreiten die Kommunen ihren Bürgerinnen und Bürgern? Wie gestaltet sich die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung im Kontext von Pandemie, Planungssicherungsgesetz und zunehmender Digitalisierung – auch der Öffentlichkeitsbeteiligung?

Diese Fragen waren Anlass für den vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V., sich nach einem Jahrzehnt der Forschungsaktivitäten rund um die vielen weitläufigen Themenstränge der lokalen Demokratie wieder dem ursprünglichen, zentralen Kern der Öffentlichkeitsbeteiligung sowie dessen alltäglichen Realitäten zuzuwenden und die vorliegende Studie zu beauftragen. Eine besondere Herausforderung zeigte sich dabei, angesichts der strikten Beschränkungen in Folge der Corona Pandemie, vor allem in der wegweisenden Analyse der kurzfristig eingeführten digitalen Beteiligungsformate und -strukturen zur Gewährleistung der demokratischen Beteiligungsrechte.

Ein besonderer Dank gilt an dieser Stelle Prof. Klaus Selle und seinem Team der Netzwerkstadt GmbH, denen es mit ihren detailreichen Erkenntnissen gelungen ist, nicht nur ein ausführliches, ergiebiges Kompendium, einen Wegweiser und einen zeitgemäßen Ratgeber für eine erfolgreiche frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung in der verbindlichen Bauleitplanung zu schaffen, sondern aus den „Aufräumarbeiten“ durchaus auch anregende Ergebnisse und neue Anstöße zum Weiterdenken und -handeln herauszuarbeiten.

Dr. Thomas Kuder
Stellvertretender Bereichsleiter
Forschung und Koordinator
des Forschungsclusters
Lokale Demokratie

INHALT

VORWORT	05
IN KÜRZE	06
1. EINFÜHRUNGEN	12
1.1 Warum? Gründe für die Wiederaufnahme des Themas	12
1.2 Was? Begriffsarbeit mit Überraschungen	15
1.3 Wie? Aufbau und Ablauf der Studie	18
2. FRÜHZEITIGE ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG IM SPIEGEL JURISTISCHER KOMMENTARE	20
2.1 Wozu? Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bauleitplanung	20
2.2 Auf welche Weise? Anforderungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung in Verfahren der Bauleitplanung	22
2.3 Und? Resümee und Folgerungen für die empirische Arbeit	27
3. § 3 (1) BAUGB IN DER PRAXIS – BLICKE AUF 100 VERFAHREN	30
3.1 Methodische Hinweise, Struktur des untersuchten Materials und ein erster Befund	30
3.2 Formen und Inhalte der »Unterrichtung«	35
3.3 Formen der »Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung«	37
3.4 Qualitätskriterien: »frühzeitig«, »vollständig«, »verständlich«	39
3.5 Haltungsfragen: Ein kurzes Zwischenresümee	41
3.6 Ein Blick zurück, Ergebnisse im Vergleich: 1982 2023	42
4. ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG ONLINE	46
4.1 Die Nutzung von Online-Elementen in Prozessen der verbindlichen Bauleitplanung – im Fokus: § 3 (1) BauGB	47
4.2 Corona und die Folgen	49
4.3 Online-Kontexte	50
5. NEUE BLICKE AUF EINEN ALTEN GEGENSTAND	62
5.1 Warum? Alte Ursachen und neue Fragen...	62
5.2 Wie weiter? Offene Perspektiven und vorläufige Folgerungen	64
ANHANG	66

IN KÜRZE

Neue Blicke auf frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung im Alltag der Stadtentwicklung – Versuch einer Zusammenfassung

Das Projekt

Im Rahmentitel der Untersuchung, über deren Verlauf und Ergebnisse im Folgenden berichtet wird, ist vom »Alltag der Stadtentwicklung« die Rede. Das Untersuchungsinteresse richtet sich vor allem auf Verfahren der Bauleitplanung. Denn diese weisen gleich einen doppelten Alltagsbezug auf:

- Das Erarbeiten von Bebauungsplänen ist eine Kernaufgabe kommunaler Verwaltungen im Handlungsfeld Stadtentwicklung. Sie muss in allen rund 11.000 Kommunen Deutschlands alltäglich bewältigt werden.
- Die, wie es im Gesetz heißt, »verbindliche Bauleitplanung« ist jedoch noch in anderer Hinsicht alltagsbedeutsam, denn sie prägt »in vielfältiger Weise das unmittelbare persönliche Umfeld und damit die Lebensbedingungen der Bürgerinnen und Bürger« (Schröder und Wahlhäuser BauGB § 3 Rn. 1).

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

Die Untersuchung betrachtet ein tragendes Element von Planungsprozessen – die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung gem. § 3 (1) BauGB – die das Lebensumfeld vieler Bürgerinnen und Bürger prägt.

Hier kommt »Alltag« erneut ins Spiel. Denn die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung ist sowohl Ursprung aller Bemühungen um partizipative Kommunikation in städtebaulichen Planungsprozessen als auch Indikator für den Stand der Beteiligungskultur in deutschen Kommunen. Da die

gesetzgebende Instanz die Gestaltung dieses Verfahrensschrittes nahezu vollständig den Gemeinden überlässt, ist hier gut abzulesen, wie die Einbindung der Öffentlichkeit als Aufgabe in der Breite der Praxis verstanden und bewältigt wird.

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

Die zentrale Frage der Untersuchung lautet daher: Wie wird die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung in der verbindlichen Bauleitplanung gestaltet? Beantwortet wird sie in zwei Schritten: Zunächst durch einen neuerlichen Blick in die aktuellen juristischen Kommentare – was schon zu ersten Aha-Erlebnissen führt. Darauf aufbauend suchten und beschrieben wir die im Internet zugänglich gemachten Informationen zu 100 Bebauungsplanverfahren in 63 Kommunen aus allen Bundesländern und Gemeindegrößenklassen. Das so erzeugte Bild dürfte weitgehend repräsentativ für die Praxis im Bundesgebiet sein.

Informationsgrundlage für die empirische Untersuchung sind die Darstellungen der Prozesse im Internet. Das legt es nahe, zugleich zu fragen, ob und wie die Möglichkeiten des Internets zur Information über und Beteiligung an Planungsverfahren genutzt werden. Dies ist auch deswegen naheliegend, weil sich mit veränderten Kommunikationsmöglichkeiten auch der Kontext der – nunmehr seit fast 50 Jahren praktizierten – frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung wesentlich wandelte.

Hinweis: Bei der vorliegenden Veröffentlichung handelt es sich um eine geraffte Darstellung der Forschungsergebnisse. Zur Vertiefung stehen vier detail- und abbildungsreiche Arbeitspapiere im PDF-Format bereit. > abzurufen auf den Seiten von NetzwerkStadt: www.netzwerk-stadt.eu

Die Ergebnisse

Die wesentlichen Resultate dieser Untersuchung lassen sich in kürzester Form mit den drei Stichworten des Untertitels zusammenfassen: **Offene Vorgaben, zurückhaltende Praxis, dynamischer Kontext**. Dazu einige knappe Erläuterungen:

Offene Vorgaben

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

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

2. Anders als oft vermutet, handelt es sich bei der im Baugesetzbuch vorgeschriebenen frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung um einen sehr offen gestaltbaren Rahmen: »Gesetzliche Form- und Fristvorschriften gibt es für die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung nicht, so dass die praktische Ausgestaltung der Gemeinde überlassen bleibt.« (Jeromin BauGB § 3 Rn. 4, ähnlich auch Krautzberger Rd. 18 u.a.). Mit dem Gesetz werden lediglich Elemente der Verfahrensstruktur (»Unterrichtung«, »Gelegenheit zur Äußerung«, »Erörterung«) vorgegeben, die jedoch auf vielfältige Weise interpretiert und dialogisch ausgestaltet werden können. Dabei sind drei Qualitätskriterien – »frühzeitig«, »vollständig« und »verständlich« – zu berücksichtigen, die von universeller Bedeutung sind (und eigentlich Maßstab aller planungsbezogenen Partizipation sein sollten).

Diese Verfahrensoffenheit bezieht sich ausdrücklich auch auf den Zeitpunkt der Durchführung. Das heißt: frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung kann vor oder nach einem Aufstellungsbeschluss durchgeführt werden und so unterschiedliche planungsstrategische Funktionen erfüllen.

Der gesetzliche Rahmen der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung lässt alle Möglichkeiten für sinnvolle partizipative Ausgestaltung offen.

Auch können Informations- und Erörterungsmöglichkeiten, die zeitnah in vorgeschalteten Planungsstufen erfolgen, eine gesonderte frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung erübrigen. Das eröffnet z. B. die Möglichkeit, in einem größeren räumlichen Umgriff (etwa mit Rahmenplänen) und im Vorfeld konkreter Vorhaben, Verständigungsprozesse einzuleiten (ausführlicher zu den rechtlichen Vorgaben: s. Kap. 2)

Zurückhaltende Praxis

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

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

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

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

3. Es soll, so sieht es das Gesetz vor, den Interessierten Gelegenheit gegeben werden, sich zu den Planungsabsichten zu äußern – Fragen zu stellen, Bedenken vorzubrin-

gen, Anregungen zu geben. Traditionell und offensichtlich auch aktuell ist hier die Schriftform üblich: In über 90 % der Fälle wird sie per Brief etc. angeboten. Auch online besteht inzwischen in über 70 % der Fälle die Möglichkeit, sich schriftlich zu Wort zu melden (per Mail oder in vorbereiteten Online-Formularen). In fast 90 % der Fälle kann man sich zudem mündlich äußern – »zur Niederschrift«, wie es heißt.

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

Ein Großteil der von uns untersuchten Verfahren (79 %) wurde 2020-2023 (also unter dem Eindruck der Corona-Pandemie) gestaltet. Das fand nicht in jedem Fall sichtbaren Niederschlag. In 43 % dieser potentiellen »Corona-Fälle« wurde die Pandemie jedoch erwähnt und auf einige Veränderungen im Verfahren hingewiesen.

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

- *Frühzeitig?* In 75 % der Fälle werden Bebauungspläne vorgestellt, die zumindest Laien den Eindruck vermitteln könnten, es handle sich um weitgehend »fertige« Pläne.
- *Vollständig?* Hier wird nach der Gesetzeslage die Darstellung von »Zielen und Zwecken«, »voraussichtlichen Auswirkungen der Planung« und »sich wesentlich unterscheidende Lösungen« erwartet. Während zu den ersten beiden Stichworten durchweg – mehr oder minder aussagefähige – Informationen angeboten werden, sind wesentliche Alternativen praktisch nirgendwo im ausgelegten Material zu finden. Aus der Sicht der Planverantwortlichen gibt es sie offensichtlich nicht. Ob und warum das so ist, entzieht sich der externen Einschätzung. Zweifellos aber wird so aus Sicht der Öffentlichkeit der Eindruck verstärkt, dass es nicht wirklich Gestaltungs- und Entscheidungsspielräume gibt.
- *Verständlich?* Man wird feststellen müssen, dass die Unterlagen es überwiegend nicht sind. Wenn in 75 % der Fälle die »Zeichensprache« der Bauleitplanung Verwendung findet, muss man davon ausgehen, dass es für

Nichtfachleute herausfordernd ist, der Darstellung relevante Informationen zu entnehmen. Eine weitere, sehr verbreitete Verständigungsschwelle besteht in den Texten, die nur selten allgemein verständlich sind. Das kann noch dadurch gesteigert werden, dass eine Flut von Material bereitgestellt wird, die nicht nur in sich unverständlich ist, sondern auch in ihrer Bedeutung für den Planungsfall aus der Laienperspektive nicht begriffen werden kann. Letztlich ist für große Teile der Öffentlichkeit die Bauleitplanung selbst, ihre Funktionen und Verfahren »ein Buch mit sieben Siegeln«.

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

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

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

Dominant ist nach unserer Einschätzung eine »passive« Haltung, die mit Sätzen wie »auf Verlangen wird der Plan erläutert« zum Ausdruck kommen kann.

Mit dieser Haltung wird signalisiert: Wir bieten unserer gesetzlichen Pflicht entsprechend Informations- und Erörterungsmöglichkeiten an. Wer das nutzen will, möge es nutzen. Eine »einladende« Haltung, die zur Teilnahme motiviert, Interessierte willkommen heißt und ihnen ein breites Angebot an verständlichen Informations- und Erörterungsmöglichkeiten anbietet, ist – soweit das den Internetauftritten zu entnehmen ist – weitaus seltener.

Die großen Spielräume, die die gesetzlichen Vorgaben bieten, werden in der Praxis überwiegend nicht genutzt.

9. Alles beim Alten? 1982 wurde eine Studie veröffentlicht, die sich ebenfalls der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung widmete. Ihre Ergebnisse sind auch heute noch von erstaunlicher Aktualität: So wurde z. B. eine deutliche Dominanz von »Standardverfahren« konstatiert. Ebenso wurde eine geringe Experimentierfreudigkeit festgestellt.

Beides entspricht auch unseren Befunden. Somit trifft eine weitere Feststellung von 1982 heute noch zu: »Die Informationspraxis bleibt offenbar sehr stark der alten Form passiver Informationsgewährung verhaftet. Aktive Nahebringung von Information ist selten«. [Evers et al. 1982: 67] (zur Einordnung dieser Befunde vgl. Kap. 5).

Dynamischer Kontext

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

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

Bei der Öffentlichkeitsbeteiligung zur Bauleitplanung ist die Internet-nutzung Standard.

Allerdings werden deren Möglichkeiten in sehr unterschiedlichem Maße genutzt.

Bauleitplanung inzwischen der Regelfall. Das liegt allgemein an der Entwicklung der Digitalisierung, ist aber auch auf die seit 2017 gültige Gesetzesvorgabe¹ zurückzuführen.² Und nicht zuletzt hatte auch die Corona-Pandemie einen beschleunigenden Einfluss.

- *Online-Bekanntmachung und -Auslegung:* Den gesetzlichen Vorschriften entsprechend, werden alle von uns erfassten Fälle im Internet bekannt gemacht. 8 % der Gemeinden verzichten allerdings darauf, über die Bekanntmachung hinaus auch die planungsbezogenen Unterlagen online auszulegen. Deren Auffindbarkeit, Benutzerfreundlichkeit und Darstellungsumfang sind dabei höchst divers.

Dazu noch einige Befunde und Überlegungen (ausführlicher Kap. 4).

1. *Die Nutzung des Internets* – und damit auch die Vernetzung digitaler und analoger Elemente – ist in der Öffentlichkeitsbeteiligung zur

- *Online-Stellungnahmen:* In 73 % der betrachteten Verfahren wird die Möglichkeit angeboten, per Mail eine Stellungnahme abzugeben. In 33 % aller Verfahren wird dazu auch gleich ein Online-Formular angeboten. Bei immerhin einem Viertel aller Fälle (24 %) gibt es jedoch keinen konkreten Hinweis auf Online-Äußerungsmöglichkeiten.
- *Online-Erörterung:* In 90 % der Bebauungsplanverfahren sind keine Möglichkeiten erkennbar, die Inhalte des Verfahrens digital zu erörtern. Zu den wenigen Ausnahmen gehören digitale Öffentlichkeitsveranstaltungen als Erörterungsformat, die jedoch nur bei 6 % aller Verfahren angeboten wurden.
- *Einfluss der Corona-Pandemie:* 79 % aller untersuchten Fälle wurden zwischen 2020-2023 durchgeführt. Die Einflüsse durch die Corona-Pandemie fanden nicht in jedem Fall sichtbaren Niederschlag. In 43 % dieser potentiellen »Corona-Fälle« wurde die Pandemie jedoch erwähnt und auf einige Veränderungen im Verfahren (z. B. die Bitte, von Besuchen im Amt Abstand zu nehmen, Auslegung nur im Internet etc.) hingewiesen. In lediglich acht Verfahren entfiel die Durchführung einer öffentlichen Veranstaltung mit Verweis auf die Pandemie, in sechs weiteren wurden sie online durchgeführt (s.o.). In einigen wenigen Fällen gab die Situation Anlass für weitere (Online-)Elemente – etwa das Angebot von Online-Videocalls oder Erklärvideos.

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

¹ Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenhalts in der Stadt.

² Diese gesetzliche Vorschrift bezieht sich explizit nur auf die Auslegung gem. § 3 (2) BauGB – wird jedoch von den Kommunen offensichtlich auf die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung übertragen. Ob es auch Gemeinden gibt, für die das nicht gilt, ist hier untersuchungsbedingt nicht festzustellen (da wir nur Verfahren erfassten, die im Internet dargestellt werden).

- Die lokale Öffentlichkeit erlebt verbindliche Bauleitplanung oft ohne ihre Vorgeschichte, begrenzt auf einen engen räumlichen Ausschnitt und mit nur noch begrenzten inhaltlichen Optionen. Bezüge zu Vorstufen (etwa Rahmenplanungen), inhaltlichen Einbettungen in Stadtentwicklungsprozesse oder vorangegangenen Erörterungen mit offeneren Fragestellungen zur Quartiersentwicklung etc. sind zumeist nicht zu finden. Prozess-/ Meilensteindarstellungen oder Bezüge zu politischen Beschlüssen, mit denen die Bauleitplanung in eine prozessuale Kontinuität eingebunden wird, sind insofern selten. Das ist dort anders, wo es sich um große Entwicklungsvorhaben handelt (etwa groß angelegte Konversionsprozesse). Hier kann man häufig Hinweise auf Vorgeschichten der Bebauungsplanung ebenso wie ihre inhaltlichen und räumlichen Kontexte vorfinden.
- Eine zweite Frage lautete: Welche Teilhabeangebote zu Aufgaben und Vorhaben der Stadtentwicklung werden insgesamt gemacht? In welchem kommunikativen Kontext stehen also die gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren? Lassen sich auch über enge Informationsfenster (z. B. Benachrichtigung/ Auslegung) hinaus Informationen zum Fortgang der Vorhaben und Verfahren finden? Auch hier ist vielfach Fehlanzeige zu melden. Ausnahmen bilden die explizit einem breiten Spektrum von Teilhabemöglichkeiten gewidmeten Websites, die bei einigen der erfassten Kommunen zu finden waren.

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

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

sowie die Gestaltung von On-/Offline-Schnittstellen zur Stadtgesellschaft.

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

Digitale Beteiligungsplattformen haben das Potential, neue Rahmenbedingungen für dialogische Planung und Politik in den Gemeinden zu schaffen.

Neue Blicke?

Fragen und Folgerungen, die sich insgesamt aus diesen Befunden ergeben, werden in Kapitel 5 erörtert.

³ Warum dies so ist, wäre u.a. eine wichtige Frage für weiterführende Forschungen.

KAPITEL 1

EINFÜHRUNGEN

Es ist fast 50 Jahre her, dass die frühzeitige Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an städtebaulichen Planungen auf breiter Basis Eingang in deutsche Rechtsvorschriften fand: Anfang der 1970er Jahre ging es noch vor allem um Sanierungsmaßnahmen, dann – 1976 – fanden entsprechende Regelungen Eingang in das allgemeine Städtebaurecht. Und wiederum sechs Jahre später erschien die erste, empirisch breit abgesicherte wissenschaftliche Untersuchung zur Praxis der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bauleitplanung.

Danach gab es keine weitere. Die Stadtforschung schien sich für das Thema nicht mehr zu interessieren. Bürgerbeteiligung stand hiernach zwar immer wieder auf der Agenda (Selle 2013: 119 ff. sowie Selle 2017: 12-23) – aber nicht die im Baugesetzbuch für den Alltag der Bauleitplanung geregelte.

Woher dieses Desinteresse möglicherweise kam und warum es nicht nur sinnvoll, sondern notwendig ist, das Thema wieder aufzugreifen, soll hier einführend erläutert werden (Kap. 1.1). Dabei wird schnell deutlich: Das Thema selbst, genauer: seine Bezeichnung, ist Teil des Problems. »Öffentlichkeitsbeteiligung« ist außerhalb der juristischen Literatur ein assoziationsträchtiges, viele Missdeutungen auslösendes Wort. Daher ist Begriffsarbeit vonnöten (Kap. 1.2). Hierauf aufbauend kann dann die zentrale Forschungsfrage gestellt und erläutert werden, in welchen Schritten sie beantwortet werden wird (Kap. 1.3).

1.1 Warum? Gründe für die Wiederaufnahme des Themas

Wenn fast 50 Jahre nicht zur frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung geforscht wurde, heißt das ja nicht: Es ist seither nichts geschehen. Womit ein erster Grund für die Wiederaufnahme des Themas auf der Hand liegt: Im Sinne

eines »Was ist geworden aus...« gilt es zu fragen, wie sich Norm und Handhabung seither entwickelt haben.

Auf diese einfache Frage gibt es erstaunlicherweise keine einfachen Antworten. Man stößt auf viele weiße Flecken. Die gilt es zu mindern.

Weiße Flecken mindern

Zwar haben die juristischen Kommentatoren in den letzten 50 Jahren die Rechtsentwicklung weiter beobachtet. Aber die Planungsforschung scheint, wie eingangs schon erwähnt, schnell das Interesse am Thema verloren zu haben: Trotz intensiver Suche, gelang es nicht, neuere wissenschaftliche oder konzeptionell-praktische Untersuchungen aufzustöbern. So bleibt es dabei: Die letzte und einzige, empirisch fundierte Studie ist vor vierzig Jahren entstanden. (Evers et. al. 1982 sowie Evers 1982: 327 ff.)

In der aktuellen Landkarte wissenschaftlicher Auseinandersetzungen mit Prozessen der Stadtentwicklung entstanden so weiße Flecken von erheblicher Ausdehnung: Sie bedecken weite Teile der im Rahmen gesetzlicher Verfahren gestalteten Prozesse – insbesondere auch die Praxis der Bauleitplanung und der in sie eingebetteten kommunikativen Prozesse.⁴

Das ist umso erstaunlicher als gerade diese gesetzlichen Beteiligungsgebote einmal als Einlösung eines politischen Demokratieversprechens gefeiert wurden. Und die Themen »Kommunikation« und »Partizipation« über Jahrzehnte hinweg größte Bedeutung hatten: Die Literaturflut, die der »communicative turn« in der Planungsforschung seit den 1990er Jahren auslöste und die nicht minder umfang-

Die Alltagspraxis der gesetzlich vorgeschriebenen Öffentlichkeitsbeteiligung fand in der Literaturflut des »communicative turn« keinen Niederschlag.

reichen Befassungen mit Beteiligungsformen sind gleichermaßen beeindruckend. Aber die Alltagspraxis der Öffentlichkeitsbeteiligung fand und findet darin keinen Niederschlag.

Grund genug Versäumtes nachzuholen und die Kenntnisse zu einem – wie Michael Krautzberger schreibt– »tragenden Element des Planungsprozesses« (Krautzberger BauGB § 3 Rn. 28) zu verbessern.

Alltag der Stadtentwicklung in den Blick nehmen

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

- Im Handlungsfeld Stadtentwicklung stellt das Erarbeiten von Bebauungsplänen zweifellos eine alltägliche Kernaufgabe kommunaler Verwaltungen dar. Im Zuge dieser Verfahren spielt Beteiligung eine wesentliche Rolle: Andere Behörden, Träger öffentlicher Belange und lokale Öffentlichkeiten werden mehrfach in die Prozesse eingebunden. Nur auf diese Weise kann, so sah das auch die gesetzgebende Instanz, der Vielfalt von Belangen und Interessen in der städtebaulichen Entwicklung angemessene Rechnung getragen werden.⁵
- Mit der verbindlichen Bauleitplanung werden Fakten geschaffen, werden aus Planungsüberlegungen rechtlich verbindliche Festsetzungen, werden Bodenpreise, und gebaute Zukünfte. Insofern haben die BauGB-Kommentatoren Schrödter und Wahlhäuser (BauGB § 3 Rn. 1) recht, wenn sie feststellen: »Gerade das Städtebaurecht und dabei vor allem die Bauleitplanung prägen in vielfältiger Weise das unmittelbare persönliche Umfeld und damit die Lebensbedingungen der Bürgerinnen und Bürger.« Auch hier geht es um Alltag.

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

Ein verzerrtes Bild korrigieren

Allerdings sprechen auch einige Indizien dafür, dass gerade dieser Charakter des Alltäglichen, der Alltags-Routine dem Thema seine wissenschaftlichen Reize nahm. Adalbert Evers gab mit einer Veröffentlichung Anfang der 1980er Jahre den Tenor vor. Denn die Überschrift lautete: »Dienst nach Vorschrift« (Evers 1982).

Wen interessiert das schon?

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

Diese Auffassung beruhte gleichermaßen auf Überforderung einer gesetzlichen Regel wie auf Missverständnissen, die letztlich in einer Unterschätzung der tatsächlichen Bedeutung frühzeitiger Öffentlichkeitsbeteiligung mündeten:

1. Ein wesentlicher Grund für die Ernüchterung, die in den 1980er Jahren mit Blick auf die Beteiligung in der Bauleitplanung eintrat, war die Überfrachtung des damaligen § 2a BBauG (auf den die §§ 3 und 4 des heutigen BauGB zurückgehen) mit Hoffnungen aller Art – etwa auf mehr »kollektive Mitgestaltung und Demokratisierung«, mehr »Freiheits- und Gestaltungsräume(n) gegenüber der Bevormundung von als übermächtig empfundenen staatlichen wie privaten Interessen« etc. (Evers 1982: 327). Sie schossen weit über die Reichweite einer gesetzlichen Vorschrift (und ihrer Stellung im Verfahren) hinaus und mussten so zwangsläufig enttäuscht werden.

2. In dieser Überforderung kommt zugleich ein erstes Missverständnis zum Ausdruck. Denn Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungsverfahren dient nicht in erster Linie der »Demokratisierung«, sondern hat Informations-, Anstoß- und Schutzfunktionen und soll zudem dazu beitragen, dass alle wesentlichen Belange und Interessen er-

*Frühzeitige
Öffentlichkeitsbeteiligung:
Überfordert, missverstanden,
unterschätzt.*

⁴ Eine Ausnahme scheinen Forschungen im Umweltbereich darzustellen (vgl. z. B. Umweltbundesamt 2023).

⁵ siehe hierzu auch die Abbildung 02 zur Rolle der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Aufstellung eines Bebauungsplanes.

fasst und in Abwägungsprozesse eingebracht werden (s. Kap. 2). Diese, aus der Perspektive potentiell Betroffener, durchaus wichtigen Funktionen wurden aber in der allgemeinen Beteiligungsdiskussion nicht gewürdigt, während juristische Kommentatorinnen und Kommentatoren gerade hier ein »tragendes Element« des Planungsprozesses sahen.

3. Ein weiteres Missverständnis bestand darin, dass man die Regelungen hinsichtlich ihrer Ausgestaltung als beengend beurteilte und übersah, dass die gesetzgebende Instanz insbesondere bei der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung ausdrücklich vollständige Gestaltungsfreiheit ließ. Bis heute dauert dieses Missverständnis im (falschen) Verständnis des Begriffs »formelle Verfahren« an (ausführlicher in Kap. 2).

Zuletzt ist auf eine weitere Besonderheit des Untersuchungsgegenstandes hinzuweisen, die in der Praxis aus bürgerschaftlicher Sicht vielfach für Verwirrung, wenn nicht Verärgerung führt und wohl auch eine Ursache für die Geringschätzung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung in der Wissenschaftswelt darstellt: Auf der Ebene der verbindlichen Bauleitplanung ist inhaltliche Offenheit, die vielfach (und zu recht) als eine Voraussetzung für sinnvolle Beteiligung angesehen wird, nur mehr bedingt gegeben: Grundsatzfragen wie ob eine Stadt überhaupt wachsen solle, sind hier nicht sinnvoll zu verhandeln. Selbst der Wunsch, ein Grundstück von Bebauung frei zu halten, kann schon a priori an (eigentums-)rechtlichen und wirtschaftlichen Gegebenheiten scheitern. Auch frühere Festlegungen auf anderen Planungsebenen sowie Zuständigkeiten anderer Behörden und Akteure⁶ können zu erheblichen Verengungen der Planungs- und Erörterungsspielräume führen.

Solche Eingrenzungen sind also nicht dem Unwillen der Planungsverantwortlichen geschuldet⁷, sondern der Einbindung der verbindlichen Bauleitplanung in ein Geflecht von Rahmenbedingungen, Vorentscheidungen, Rechten und Vorschriften.

Hinzu kommt die Tatsache, dass Bauleitplanung vielfach durch private Entwicklungsabsichten angestoßen wird. Sofern es nicht um Maßnahmen geht, bei denen die Kommune selbst als Grundstückseignerin und/oder Entwicklungsträgerin fungiert, ist Reaktion das vorherrschende Muster – so wurde es schon vor einiger Zeit beobachtet (vgl. dazu Klemme und Selle 2010).

Das bedeutet keinesfalls, dass die Beteiligung an der Diskussion über Bebauungspläne irrelevant wäre. Vielmehr sind die verbleibenden Gestaltungsspielräume – wie oben bereits erwähnt – durchaus bedeutsam.

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

Es gibt also zahlreiche Anlässe zur Revision eines alten und in vielerlei Hinsicht verzerrten Bildes.

Den Stand des Beteiligungsalltags in der Planungspraxis abbilden

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

In den empirischen Forschungen der letzten Jahrzehnte dominieren »episodische Falldarstellungen« (Bertelsmann Stiftung 2021: 7): Es handelt sich dabei zumeist um hervorgehobene Beispiele, die als »best practices« angesehen und dargestellt werden. Auf den kommunalen Alltag bezogen sind das aber eher Ausnahmen. Der »Regelbetrieb«, die alltägliche Verfahrensroutine, ist hingegen Teil des blinden Flecks. Zudem sind die Fallzahlen in solchen Untersuchungen zumeist sehr gering, so dass Rückschlüsse auf »die« Praxis ohnehin nicht möglich sind. Und so kann nicht gesagt werden, ob die avancierte Partizipation 10 % oder 90 % des Beteiligungsalltags ausmacht.

Erst wenn der »Dienst nach Vorschrift« ebenso sichtbar wird wie die besondere Anstrengung, kann ein halbwegs zutreffendes Bild vom Stand der Planungspraxis erzeugt werden.

Auch aus diesem Grund ist es Ziel dieser Studie, ein möglichst breites Bild der § 3 (1) BauGB-Beteiligung zu erzeugen und so auch einen Beitrag zur Einschätzung des heutigen Standes der Beteiligungskultur im Alltag der Kommunen zu leisten.

Es gibt neben den retrospektiven Überlegungen zweifellos auch aktuelle. Zu denen gehören nicht nur die Voten der juristischen Kommentatorinnen und Kommentatoren aus jüngerer Zeit (vgl. Kap. 2), sondern auch die aus dem Umfeld der Baukultur-Bewegung stammenden Plädoyers für die »Phase 0«, also die dialogisch-diskursive Gestaltung der Frühphase von Planungsprozessen.⁸

Und nicht zuletzt legen auch Probleme alltäglicher Planungspraxis die Auseinandersetzung mit Verständigungsprozessen nahe. Insbesondere die vielen lokalen Konflikte, die bei der Umsetzung des hochrangigen Ziels der Innenentwicklung aufbrechen, geben Anlass dazu. So weisen die

Autoren einer Studie zu »Bürgerbeteiligung in der Stadtentwicklung und im Wohnungsbau« (Altrock und Kienast 2018: 29) auf die durchaus vorhandenen partizipativen Bemühungen in diesem Kontext hin. Sie stellen aber zugleich fest, dass die Frage »wie sich diese Mitwirkung zu der gesetzlich geforderten Beteiligung an der Aufstellung von Bebauungsplänen verhält«⁹ bislang ungeklärt sei. In einer »gesonderten Studie« sei dies vertiefend zu untersuchen. Also hoffen wir, auch hierzu einen Beitrag leisten zu können.

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

1.2 Was? Begriffsarbeit mit ersten Überraschungen

Gesetzlich veranlasste Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungsverfahren ist heute lediglich ein Ausschnitt aus der Vielzahl von Möglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger, um auf die (baulichen) Entwicklungen in ihrer Gemeinde Einfluss zu nehmen.

Das war in den 1970er Jahren noch anders.

Mit der Ausweitung der Teilhabemöglichkeiten war eine zunehmende begriffliche Unschärfe verbunden. Differenzierungsbemühungen sind also notwendig. Allerdings erweisen sich einige – insbesondere die zwischen »formeller« und »informeller« Beteiligung – als wenig hilfreich, wenn nicht irreführend (dazu unten mehr). Andere, die den besonderen Anforderungen an die Bauleitplanung Rechnung tragen, können jedoch zum genaueren Verständnis beitragen. So ist es für Funktion und Wirkungen von Öffentlichkeitsbeteiligungen entscheidend, ob bei den Aufgaben/ Projekten, um die es geht bi- oder multilaterale Akteurskonstellationen vorherrschen. Dazu im Folgenden einige Erläuterungen:

Weite des Begriffs

Für die Rollen, die Bürgerinnen und Bürger in demokratischen Gesellschaften einnehmen können, lassen sich zwei zentrale Begriffe identifizieren. Folgt man Jan Ziekow

(2011: 34), sind dies: »Bürgerengagement« und »Bürgerbeteiligung«. Ersteres bezeichnet das von den Bürgerinnen und Bürgern selbst ausgehende Handeln, während mit Bürgerbeteiligung eine »sich in unterschiedlichen Formen vollziehende Einbeziehung« (ebd.) von Bürgerinnen und Bürgern in staatliche und kommunale Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse bezeichnet wird.

Diese Unterscheidung kann man sprachlich noch weiter vereinfachen: Es geht darum, dass Bürgerinnen und Bürger...

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

Beide Hauptkategorien lassen sich in einem nächsten Schritt weiter unterteilen (vgl. ausführlicher Seite 2019: 23 ff.): So umfasst das Bürgerengagement viele Formen – vom Protest bis zum Ehrenamt. Unter »Bürgerbeteiligung« im engeren Sinne begegnen uns vor allem die »drei Demokratien« – die repräsentative, direkte und partizipative (vgl. Abb. 01: Der Untersuchungsgegenstand im Kontext weiterer Beteiligungsmöglichkeiten).

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

In diesen Kontext ist die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Bauleitplanung einzuordnen. Sie steht jedoch nicht allein. Es gibt zahlreiche weitere, rechtlich definierte Verfahren mit Bezügen zur baulich-räumlichen Entwicklung der Städte, in denen Öffentlichkeitsbeteiligung vorgeschrieben ist – etwa im Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG § 42), im Bundes-

⁶ typisch etwa: Planungen der Deutschen Bahn

⁷ Obwohl auch das in nicht geringem Umfang wirksam sein kann. So werden in der Praxis nicht selten Planungen als »alternativlos« dargestellt und »Sachzwänge« als Begründung angeführt – auch wenn beides nicht der Fall ist. Von diesem Unwillen zur frühzeitigen und offenen Diskussion auf den entsprechenden Planungsebenen ist hier nicht die Rede.

⁸ vgl. z. B. Baukultur Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2022): Phase 0. Gelsenkirchen; Auch bei der »Phase 0« handelt es sich um die Wiederkehr eines alten, aber ungebrochenen wichtigen Themas im Gewand neuer Worte. Vgl. dazu auch Klaus Selle (2022a): »We must not too simply begin« Warum eine Phase 0 unverzichtbar ist. In: Baukultur NRW a.a.O. S. 14f.

⁹ Diese Frage hat durchaus Sprengkraft. Denn viele dieser »informellen« Beteiligungsverfahren reduzieren die Erörterungen auf die bilaterale Beziehung zwischen Öffentlichkeit und Kommune. Damit erzeugen sie nicht nur ein falsches Bild von den Einflussmöglichkeiten der Öffentlichkeit, sondern bleiben zudem weit hinter der für eine Abwägung erforderlichen Pluralität von Akteuren, Belangen und Interessen zurück.

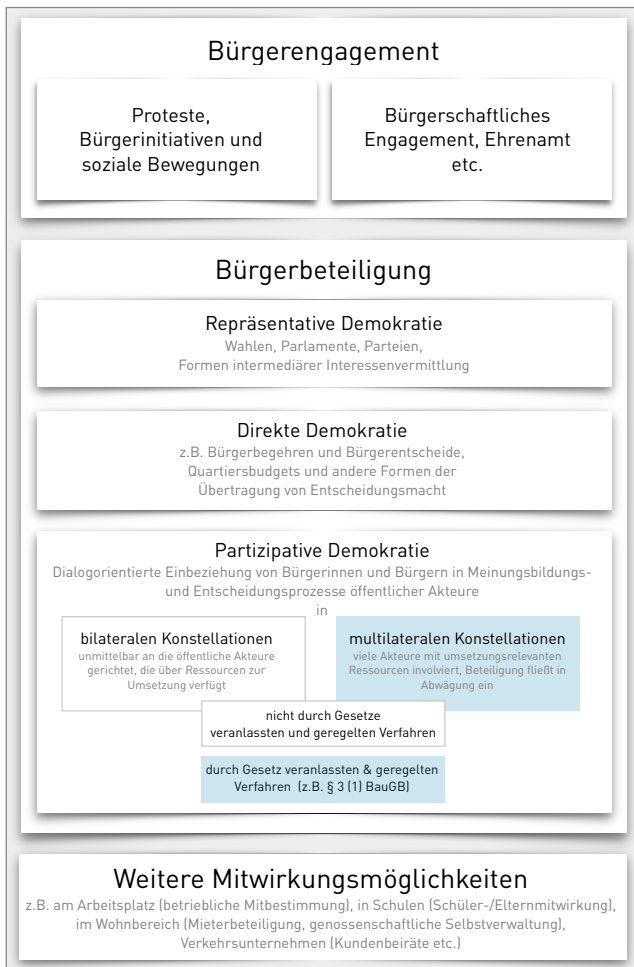


Abb. 01: Der Untersuchungsgegenstand im Kontext weiterer Beteiligungsmöglichkeiten, Quelle: eigene Darstellung, (aufbauend auf Selle 2019: 24)

naturschutzgesetz (§ 40 f BNatSchG), im Bundesimmissionschutzgesetz (§ 10 BImSchG), im Verwaltungsverfahrensgesetz (§ 25 VwVerfG) und so fort.

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

»Formell« vs. »Informell« – eine Irreführung

Für die Unterscheidung zwischen gesetzlich veranlassten Verfahren und solchen, die die Kommunen aus freien Stücken anbieten hat sich begrifflich seit langem das Gegensatzpaar »formell« / »informell« eingebürgert. Das aber erweist sich bei näherer Betrachtung nicht als sehr hilfreich – aus vielen verschiedenen Gründen:

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

Problematischer aber noch ist die Verwechslung von »Verfahren« und »Form«¹⁰, die vielfach assoziativ mit dieser Unterscheidung verbunden war und ist: So wurden gesetzliche Beteiligungsgebote auf bestimmten Verfahrensvorschriften – etwa »ortsüblichen Bekanntmachung« oder »Auslegung« etc. – reduziert bzw. mit ihnen gleichgesetzt. Auch herrschte vielfach das Vorurteil, die »formalen« Beteiligungsangebote seien nicht »dialogisch«.

Tatsächlich aber steht die »Erörterung«, also der Dialog ausdrücklich im Gesetz (dazu mehr in Kap. 2). Und de facto lassen sich nahezu alle geeigneten Partizipationsmethoden auch dort einsetzen, wo gesetzliche Vorgaben erfüllt werden müssen. Das gilt für § 3 BauGB allgemein, ganz besonders aber für die Handhabung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung, die den Kommunen alle Gestaltungsmöglichkeiten eröffnet.

Per Gesetz werden zwar bestimmte Verfahrensgrundsätze definiert (ganz ähnlich übrigens wie auch in kommunalen Leitlinien). Sie lassen aber hinsichtlich der Form, mit denen diesen Anforderungen entsprochen wird, jegliche Freiheiten. Ob und wie sie tatsächlich genutzt werden, ist die naheliegende Folgefrage. Dazu liefern unsere Auswertungen von 100 Verfahren bemerkenswerte Ergebnisse (Kap. 3).

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

- den Begriff der »förmlichen« Beteiligung, der den zweiten Schritt der Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 3 (2) BauGB) bezeichnet.¹¹
- nicht gesetzlich vorgeschriebene, also »informelle« Planungen, die mit den in diesem Zusammenhang durchgeführten Beteiligungen Teil der Begründung in

gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren werden oder sogar die in § 3 (1) BauGB vorgeschriebene Erörterung entbehrlich machen können.

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

Und nicht zuletzt bedarf es des Hinweises, dass diese Unterscheidungen in erster Linie begrifflicher Art sind. Die gelebte Praxis zeigt, dass da Vieles mit Vielem zusammen hängt und gelegentlich auch durcheinander gerät. Aber auch das ist ein anderes Thema.

Multilateral, plural

Der Hinweis auf die Praxis der Stadtentwicklung ist noch aus einem anderen Grunde wichtig. Denn er verweist auf weiteren Differenzierungsbedarf. Dieser wird bei der Frage sichtbar, an was die Öffentlichkeit beteiligt werden soll und kann.

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

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

Eine solche Konstellation kann man »multilateral« nennen. Sie ist gekennzeichnet von einer erheblichen Akteursvielfalt (die in unterschiedlichem Maße über umsetzungs-

relevante Ressourcen verfügen) und einer großen Pluralität von Interessen und Gesichtspunkten (vgl. zu einer Beschreibung von 50 solcher Beispiele: Fugmann et. al. 2018).

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

Öffentlichkeitsbeteiligung ist ein Beitrag zu dieser Vielfalt und mündet mit all den anderen Gesichtspunkten in Abwägungsprozessen. Erst deren Ergebnisse gehen dann mit dem Planungsentwurf in den parlamentarischen Entscheidungsgang ein.¹²

In der städtebaulichen Entwicklung ergeben sich z.T. komplexe kommunikative Konstellationen. Öffentlichkeitsbeteiligung ist lediglich ein Teil davon.

¹⁰ Ein Blick in den Duden (Dudenredaktion o.J.): Danach bezeichnet »Verfahren« eine »Folge von Rechtshandlungen, die der Erledigung einer Rechtssache dienen« – also z. B der Aufstellung eines Bebauungsplanes. Die einzelnen Schritte dieser Verfahren müssen Regeln folgen, also z. B bestimmte Anforderungen erfüllen. Sie erschöpfen sich jedoch nicht darin. »Ortsübliche Bekanntmachung« oder »Auslegung« bezeichnen also z. B lediglich Minima, durch die gewährleistet werden soll, dass die Planungsabsichten auch tatsächlich die Öffentlichkeit erreichen. Das schließt jedoch nicht aus, sondern fordert geradezu dazu heraus, dieser Verpflichtung (auch) in zeitgemäßen Formen zu entsprechen.

¹¹ Im begriffll. Umkehrschluss wäre dann § 3 (1) BauGB »nicht-förmlich«

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

Konsultative Beteiligung dieser Art ist also indirekt und durchläuft mehrere Filterprozesse, bis sie Wirkung auf Entscheidungen haben kann. Diese Sachlage hat sehr weitreichende und oft übersehene Konsequenzen für das ganze Spektrum von Beteiligungsformen, die jeweils in dieses »Verfahrensbett« einfließen müssen¹³ (s. auch Abb. 02). Von dieser Art Öffentlichkeitsbeteiligung ist im Folgenden die Rede.

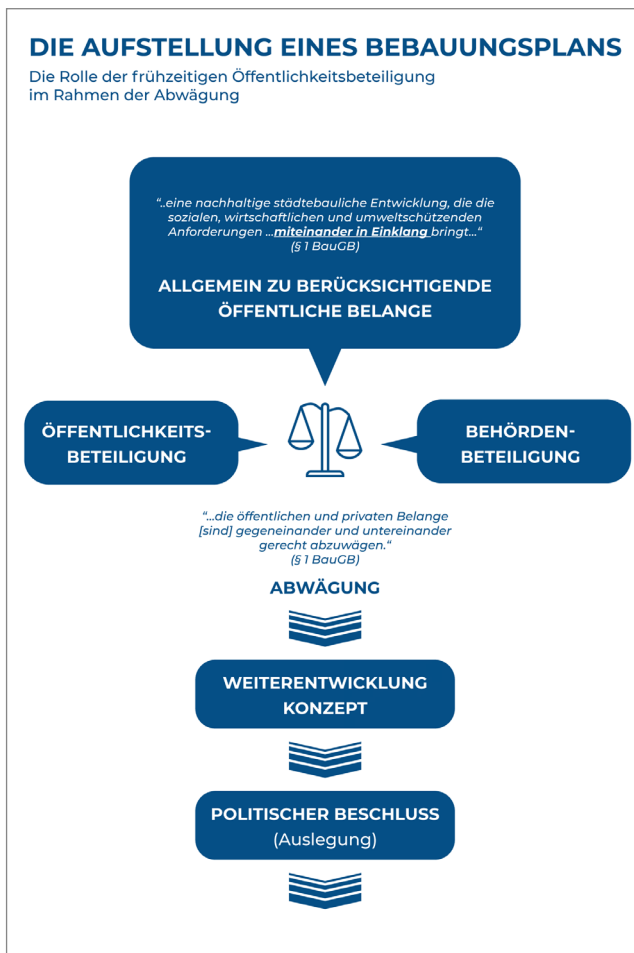


Abb. 02: Die Rolle der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Aufstellung eines Bebauungsplanes, Quelle: Grüger et. al. 2021

1.3 Wie? Aufbau und Ablauf der Studie

Die zentrale Frage der Untersuchung, über deren Ergebnisse hier zu berichten ist, lautete: Wie wird die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung in der verbindlichen Bauleitplanung gestaltet?

Beantwortet wird sie in drei Schritten:

1. Zunächst erschien ein neuerlicher Blick in die aktuellen juristischen Kommentare notwendig. Wie oben angedeutet, gab es Anlass zu der Vermutung, dass sich einige Einschätzungen der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung in der allgemeinen Beteiligungsdiskussion von Intentionen und Inhalten des Gesetzes entfernt haben. Darüber hinaus ist es auch methodisch erforderlich, die Beschreibung der Praxis an Gesichtspunkten auszurichten, die in diesem Fall vorrangig aus den rechtlichen Grundlagen abzuleiten waren. Und für Analyse und Bewertung von Prozessgestaltungen bedarf es ohnehin aus methodischen Gründen der Skizzierung eines »Möglichkeitsraumes«, um das in der Empirie Vorgefundene an den prinzipiell möglichen Handlungsweisen zu messen. Wie sich zeigte, kam es schon in diesem eher vorbereitenden Schritt zu ersten Aha-Erlebnissen (Kap. 2).

2. Darauf aufbauend wurden 100 laufende oder kürzlich abgeschlossene Verfahren – aus Gemeinden unterschiedlicher Größenklassen in allen Bundesländern – erfasst und ausgewertet. In erster Linie dienten kommunale Websites als Zugang zu den gesuchten Informationen. Hier werden in der Regel aktuelle oder bereits abgeschlossene Verfahren dargestellt. Es erwies sich zudem sinnvoll, neben der kommunalen Website weitere Quellen für den Suchprozess zu nutzen. Zum einen boten separat geführte kommunale Beteiligungsportale gelegentlich auch Zugang zu Verfahren der Bauleitplanung. Zum anderen wurden nicht-kommunale Portale herangezogen¹⁴, die auf aktuelle Verfahren der Kommunen hinweisen, bzw. sie vollständig darstellen. Hier erwies sich die inzwischen gesetzlich verankerte Pflicht zur Veröffentlichung (auch) in suprakommunalen Portalen als hilfreich. Die so erfassten Verfahren wurden nach einer einheitlichen Gliederung in »Planbögen« beschrieben (s. Abb. 04 und 05). Aufzeichnungen zu (Kurz-)Interviews in 21 zufällig ausgewählten Kommunen, in denen vorrangig nach den Gründen für die jeweilige Gestaltung der § 3 (1) BauGB-Prozesse gefragt wurde, ergänzten die Informationsbasis für die Querauswertung (Kap. 3).

3. Seit der Einführung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung hat sich der Kontext für ihre Anwendung erheblich verändert. Hier sind insbesondere neue Kommunikationsmöglichkeiten zu nennen. Aus diesem Grunde widmeten wir der Internetnutzung in den 100 Prozessen der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung eine gesonderte Auswertung. Zugleich erkundeten wir stichprobenhaft auf kommunalen Websites und in ergänzenden Interviews vor allem den inhaltlichen (Informationen zu Stadtentwicklung) und partizipativen (Teilhabeangebote) Kontext der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung (Kap. 4).

Diese drei Untersuchungsschritte erlauben – zusammen mit einer auch längsschnitthaften Erörterung der Befunde (Kap. 5) – breit abgesicherte und zudem detailreiche Aussagen zur eingangs gestellten Forschungsfrage: »Wie wird die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung in der verbindlichen Bauleitplanung gestaltet?«.

Dazu nun im Folgenden mehr.

¹³ Sehr oft wird in Beteiligungsprozessen zu Planungs- und Bauvorhaben die Vielfalt der zu berücksichtigenden Aspekte ebenso wenig wie die begrenzte Reichweite kommunaler Beschlüsse und/ oder der Verlauf der Abwägung greifbar vermittelt. Verschärfend hinzu kommt, dass über alle Details dieser Prozesse keine vollständige Transparenz hergestellt werden kann (dazu ausführlicher Selle 2022b).

¹⁴ Insbesondere zahlreiche Landesportale (Bauleitplanungs-, Geo-, Beteiligungsportale)

KAPITEL 2

FRÜHZEITIGE ÖFFENTLICHKEITS- BETEILIGUNG IM SPIEGEL JURISTISCHER KOMMENTARE

Schon 1960 wurde mit § 2a des damaligen Bundesbaugesetzes die Möglichkeit geschaffen, dass Bürgerinnen und Bürger zu ausgelegten Planentwürfen Bedenken äußern und Anregungen geben können. Aber dabei blieb es nicht. Es zeigte sich, »dass die Öffentlichkeit regelmäßig erst in einer Planungsphase beteiligt wurde, in der schon verfestigte, für die Öffentlichkeit oft unverständliche Planentwürfe vorlagen und die Bereitschaft der Gemeinde, den Planentwurf grundlegend zu ändern, insgesamt gering war« (Schrödter und Wahlhäuser BauGB § 3 Rn. 1). Unter anderem aus diesem Grund wurde 1976 die frühzeitige Beteiligung eingeführt.

Seither ist viel geschehen. Praxis und Programmatik der Stadtentwicklung wandelten sich auf vielfache Weise. Und auch die für bauliche Entwicklung wesentliche gesetzliche Grundlage – das Baugesetzbuch – erfuhr zahlreiche Veränderungen. Hiervon war und ist auch die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung betroffen.

Das allein wäre schon Anlass genug, sich noch einmal zu vergewissern, wie es heute um die baugesetzliche Öffentlichkeitsbeteiligung aus juristischer Sicht steht. Hinzu kommt aber noch ein »historischer« Grund: Vermutlich gab es in der Planungsforschung schon früh Missverständnisse hinsichtlich der Natur der gesetzlichen Regelungen, die bis heute andauern. Insofern ist hier etwas weiter auszuholen und zunächst nach den Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung zu fragen (Kap. 2.1), bevor dann die gesetzlichen Regelungen im Einzelnen durchzugehen (Kap. 2.2) und Folgerungen für die im Zentrum der Untersuchung stehende Empirie zu ziehen sind (Kap. 2.3).

2.1 Wozu? Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bauleitplanung

Welchem Zweck dient frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung? Eine müßige Frage, möchte man meinen. Die naheliegende Antwort, hier gehe es um demokratische Mitwirkungsmöglichkeiten, träfe jedoch weniger als die halbe Wahrheit. Andere Gründe und Ziele spielen ebenfalls eine gewichtige Rolle und es ist für die (Beurteilung der) Praxis bedeutsam, welche das sind. Darauf soll hier kurz eingegangen werden:

Vielfalt der Zwecke

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

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

durch geeignete Maßnahmen zu schützen, vermeidbare Benachteiligungen aber auszuschließen.« (Krautzberger BauGB § 3 Rn. 2)

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

Schutz im Verfahren

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

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

Zunächst bezog sich dieser verfahrensbezogene Schutzmechanismus vorrangig auf die betroffenen Personen mit Nutzungsrechten. Dann wurde, wie erwähnt, mit dem Bundesbaugesetz von 1960 der Kreis der zu Beteili-

genden radikal erweitert: Bevor Bebauungspläne vom Rat beschlossen werden können, muss seither die gesamte städtische Öffentlichkeit über die Planungsabsichten informiert werden. Pläne sind öffentlich auszulegen und alle haben die Möglichkeit, Anregungen und Bedenken zu äußern, die im weiteren Verfahren zu prüfen sind.

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

Die Ergebnisse der in diesem Zusammenhang zu führenden Erörterungen fließen dann (in der Regel ohne Rückmeldungen an die Beteiligten) in die weitere Plan-

bearbeitung ein. Zugleich erhalten etwa potentiell Betroffene einen Anstoß, den weiteren Prozess zu verfolgen, um rechtzeitig ihre Rechte zu wahren.¹⁵

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

Informationen für die Abwägung

»Nach § 3 iVm § 4a (1) dienen die Vorschriften über die Öffentlichkeitsbeteiligung insbes. der vollständigen Ermittlung und der zutreffenden Bewertung der von der Planung betroffenen Belange. Die Beteiligung der Öffentlichkeit entfaltet für die Bauleitplanung folglich eine Informationsfunktion« (Schink BauGB § 3 Rn. 3). Mit diesen Sätzen umschreibt Schink die von der gesetzgebenden Instanz in § 4a BauGB zusammengefasste Zwecksetzung der Öffentlichkeitsbeteiligung.

Die Ermittlung privater und öffentlicher Interessen bzw. Belange sowie deren Abwägung gehört zu den Kernaufgaben öffentlicher Planung und begründet die Notwendigkeit der Beteiligung Betroffener. Denn die Belange der Betroffenen sind Teil der betroffenen Belange. Ließe man sie nachhaltig außer acht, lägen Abwägungsdefizite vor, die den Rechtsbestand von Plänen gefährden können.¹⁶

Ebenso eindeutig wie das Gesetz ist hier auch die Kommentarlage. Krautzberger bestätigt: »Der Zweck der Öffentlichkeitsbeteiligung besteht darin, der Gemeinde zur Vorbereitung der bauleitplanerischen Entscheidungen soweit wie möglich Material, das pla-

Die Ermittlung privater und öffentlicher Interessen bzw. Belange sowie deren Abwägung gehört zu den Kernaufgaben öffentlicher Planung und begründet die Notwendigkeit der Beteiligung Betroffener.

¹⁵ Allerdings ist die nach der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung einsetzende Phase der Abwägung häufig wenig transparent. Erst mit der Vorlage des Planentwurfs und seinen Begründungen in der zweiten Beteiligungsphase können ex post einige zentrale Themen der Abwägung erkennbar werden. Anders stellt sich das jedoch dar, wenn die frühzeitige Beteiligung eine – etwa in lokalen Medien geführte – öffentliche Diskussion ausgelöst hat. Auch das kann Teil der Schutzfunktion sein. Zugleich wird deutlich, dass dieser Schritt im Verfahren für alle Beteiligten eine Art »Frühwarnfunktion« hat.

¹⁶ Diese Wirkung ginge noch nicht von einer fehlerhaften Öffentlichkeitsbeteiligung der ersten Stufe aus. Sie wären nach § 214 (1) BauGB »für die Rechtswirksamkeit der Bauleitpläne nicht erheblich [...]. Die Vorschriften über die »Planerhaltung« räumen erst der förmlichen Auslegung [...] entsprechende Fehlerrelevanz bei«

nungsrechtlich und kommunalpolitisch von Bedeutung ist oder sein kann, zu verschaffen und zwar als Abwägungsmaterial ebenso wie als kommunalpolitisches Entscheidungsmaterial.« (Krautzberger BauGB § 3 Rn. 11)

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

Es liegt also auch an den Bürgerinnen und Bürgern, ob und wie ihre Belange sichtbar werden. Dazu wiederum Krautzberger (BauGB § 3 Rn. 11): »Im Hinblick auf die Abwägungsgrundsätze, nach denen die Gemeinde nur berücksichtigen kann und muss, was ihr bekannt ist oder – weil es sich ihr aufdrängen musste – bekannt sein müsste, wird eine so umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung mit Recht auch zu einer Last (Obliegenheit) im eigenen Interesse, die Gemeinde über die eigenen Belange und Vorstellungen zu unterrichten, d.h. die [...] Bürgerinnen und Bürger müssen durch entsprechende Mitwirkung und Unterrichtung der Gemeinde auch das Ihrige dazu beitragen, dass die Planung ihre berührten Belange berücksichtigt bzw. das, was sie planerisch-kommunalpolitisch für richtig halten, in den Entscheidungsprozess, wenn dieser auch allein der Gemeinde obliegt, einbezieht.«¹⁷

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

Rechtsstaatsgebot und weitere Überlegungen

Schink (BauGB § 3 Rn. 4) verweist zudem auf das Grundgesetz (Art. 20 und 28) und unterstreicht, dass Öffentlichkeitsbeteiligung in dreifacher Hinsicht Ausdruck des Rechtsstaatsgebotes sei:

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

Dass die Öffentlichkeitsbeteiligung aber durchaus auch »demokratische Mitwirkungsrechte« stärkt, bleibt in den Kommentaren selbstverständlich nicht unerwähnt. Schrödter und Wahlhäuser (BauGB § 3 Rn. 3ff) etwa sehen die Öffentlichkeit hier zum »Subjekt des Planungsprozesses« werden – und versäumen nicht auf die Vorteile, die das für die Planenden haben kann, hinzuweisen: »Hierdurch wird im Regelfall die »Akzeptanz« der Planung gesteigert und eine stärkere Identifikation der Bürger mit der baulichen Entwicklung ihrer Gemeinde erreicht«. Die mit der Beteiligung verbundene »öffentliche Kontrolle der Planung« erhöhe im Regelfall auch deren Qualität. Und da die Verwaltung gezwungen werde, ihre Planungsabsichten »im Dialog der Öffentlichkeit gegenüber« zu rechtfertigen und sich mit den Vorstellungen der Öffentlichkeit planerisch auseinanderzusetzen, werde jede Form einer »Gefälligkeitsplanung« erschwert. Die Autoren fügen hinzu: »Schließlich sollte nicht übersehen werden, dass eine überzeugend durchgeführte Öffentlichkeitsbeteiligung die Neigung der Planbetroffenen beschränken dürfte, den Plan gerichtlich zu bekämpfen«.

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

Ihre abschließende Folgerung: »Die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung sollte in jedem Fall verfahrensrechtlich so ausgestaltet sein, dass die skizzierten Risiken nach Möglichkeit ausgeschlossen werden.«¹⁸

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

2.2 Auf welche Weise? Anforderungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung in Verfahren der Bauleitplanung

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

Das vereinfachte Verfahren wird in § 13 BauGB geregelt. Es kann zur Anwendung kommen, wenn sich – vereinfacht

formuliert – mit dem Plan nichts Wesentliches ändert. In so einem Fall kann »von der frühzeitige Unterrichtung und Erörterung nach Paragraph drei Abs. 1 und Paragraph vier Abs. 1 abgesehen werden«, wie es im Gesetz (§ 13 (2) Nr. 1 BauGB) heißt.

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

Das gilt nicht automatisch für so genannte »vorhabenbezogene« Bebauungspläne (§ 12 BauGB). Sie basieren auf Vorarbeiten von Entwicklungsträgern, die über Grundstücke verfügen und dort ein Projekt entwickeln wollen (so gen. Vorhaben- und Erschließungsplan – VEP). Für die auf dieser Grundlage entstehenden »Vorhabenbezogenen Bebauungspläne« ist jeweils festzulegen, ob sie im Regelverfahren, vereinfacht oder beschleunigt durchgeführt werden.¹⁹

Festzuhalten bleibt in allen Fällen: Die Möglichkeit, auf die Durchführung der »frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung« zu verzichten, ist nur eine »Kann-Bestimmung«. Es gibt durchaus Hinweise, dass Kommunen nicht immer davon Gebrauch machen – zumal dann, wenn es sich um möglicherweise konfliktbehaftete Planungsabsichten handelt, was ja etwa bei der Innentwicklung nicht selten der Fall ist. Auch das ist ein Aspekt, dem in der empirischen Arbeit nachgegangen wird (Kap. 3).

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

Für die dort vorgeschriebene Beteiligung nach § 3 (1) BauGB wird eine Reihe von Anforderungen formuliert. Sie sollen im Folgenden kurz erläutert werden – der Reihe im Gesetzestext folgend:

»Die Öffentlichkeit ist möglichst frühzeitig über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, sich wesentlich unterscheidende Lösungen, die für die Neugestaltung oder Entwicklung eines Gebiets in Betracht kommen, und die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung öffentlich zu unterrichten; ihr ist Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben. Auch Kinder und Jugendliche sind Teil der Öffentlichkeit im Sinne des Satzes 1.« (§ 3 (1) BauGB)

Die Öffentlichkeit ist ...

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

möglichst frühzeitig...

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

¹⁷ Der kleine Einschub »wenn dieser auch allein der Gemeinde obliegt« unterstreicht en passant, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung keine Mitbestimmung meint.

¹⁸ Womit erneut Anspruch und Möglichkeiten einer auch partizipationsmethodisch sinnvollen Verfahrensgestaltung unterstrichen wird. In diesem Zusammenhang wird z. B. auf die Möglichkeit verwiesen, Mediatorinnen und Mediatoren einzuschalten.

¹⁹ Zum Vorhabenbezogenen Bebauungsplan kommt ergänzend ein Städtebaulicher Vertrag hinzu. Solche Verträge gibt es auch in anderen Planungszusammenhängen. Hier wie dort sind sie aber regelmäßig nicht Gegenstand von Unterrichtung und Erörterung. Darauf weisen u.a. Krautzberger (2013) und Battis (BauGB § 3 Rn. 2c) hin.

Battis (BauGB § 3 Rn. 8) legt noch etwas mehr Schärfe in die Formulierung – bei ihm heißt es: »Die Beteiligung darf nicht erst dann einsetzen, wenn die Planung so verfestigt ist, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung zur Farce wird.«

Interessant an der Terminierungsfrage sind noch zwei weitere Aspekte:

- »Meistens findet die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung erst nach dem Aufstellungsbeschluss (§ 2 Abs. 1 S. 2) statt. Aber die gesetzgebende Instanz hat den Beginn der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung bewusst nicht an den Aufstellungsbeschluss gekoppelt« (Battis, ebd.). Zieht man diesen Beteiligungsschritt vor den Aufstellungsbeschluss, kann die Beteiligung auch eine Art Frühwarnfunktion wahrnehmen: So wird sichtbar, auf welche Resonanz der förmliche Beginn des Verfahrens stoßen würde. Womit insbesondere in konfliktbehafteten Fällen die Chance besteht, schon sehr frühzeitig Korrekturen vorzunehmen bzw. den Aufstellungsbeschluss bis zur Klärung besonders strittiger Fragen aufzuschieben.
- Die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung kann ggf. entfallen, wenn Unterrichtung und Erörterung »zuvor auf anderer Grundlage« stattfanden (§ 3 (1), S.2 Nr.3 BauGB). Was auf den ersten Blick wie eine Aufweichung der Anforderungen aussehen könnte, ist tatsächlich aber der Verweis auf Prozesse im Vorfeld der verbindlichen Bauleitplanung. Battis (BauGB § 3 Rn. 8) spricht in diesem Zusammenhang etwa von der »Phase Null«, die sich in der aktuellen baukulturellen Debatte besonderer Aufmerksamkeit erfreut. Und Krautzberger (BauGB § 3 Rn. 25) führt aus, warum z. B. »informelle Pläne«, die im Vorfeld von Bauleitplanung erarbeitet (und erörtert) werden, von besonderer Bedeutung sein können. Sie seien »wegen ihrer meist weniger »planungstechnischen« Darstellungsweise in der Praxis besonders gut geeignet, einer breiten Öffentlichkeit die beabsichtigten Planinhalte zu erklären und damit Grundlage für eine Erörterung zu sein« (ebd.). Allerdings müsse die Erörterung zu diesen Planungsstufen auf dem von »§ 3 Abs. 1 geforderten Niveau für einen strukturierten Dialog von Bürger und Verwaltung« durchgeführt worden sein – und nicht zu weit zurückliegen, um noch hinreichend aktuell zu sein.

... über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung

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

Wie anspruchsvoll diese Zielfrage jedoch bleibt, macht das folgende Zitat deutlich: »Die Verpflichtung, über die voraussichtlichen Auswirkungen der erst nach ihren allgemeinen Zielen und Zwecken festgelegten Planung und wesentlichen Planungsalternativen zu unterrichten, um der Öffentlichkeit anschließend Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben, verbietet es, dass die Ziele und Zwecke der Planung so allgemein und unverbindlich sind, dass die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung ungeeignet ist, die planerische Abwägung der öffentlichen und privaten Belange iSv § 1 Abs. 6, 7 vorzubereiten.« (Battis BauGB § 3 Rn. 7)

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

... sich wesentlich unterscheidende Lösungen

Soweit unter Berücksichtigung der baulich-räumlichen Ausgangssituation rechtlicher und finanzielle Aspekte wesentlich verschiedene Lösungen denkbar sind, sollen diese dargestellt werden. Wichtig ist dabei, dass es nicht nur um solche Alternativen geht, die die Gemeindeverwaltung selbst in Betracht zieht, »sondern auch solche, die objektiv in Betracht kommen. [...] Dazu gehören in erster Linie solche Alternativen, die so nahe liegen, dass die Abwägung fehlerhaft wäre, wenn sie nicht zumindest in einem frühen Stadium der Planung erwogen werden.« (Krautzberger BauGB § 3 Rn. 15c)

Das gilt – folgt man Schrödter und Wahlhäuser (BauGB § 3 Rn. 46) – sogar für die Frage nach anderen Standorten: »Die Ziele und Zwecke der Planung, die Alternativen und auch die Auswirkungen der Planung sollten umfassend, nicht nur aus dem Blickwinkel der Gemeinde oder unmittelbar Betroffener, erläutert werden. Soweit Planungsalternativen, etwa die Festsetzung eines umstrittenen Gewerbegebietes in einem anderen Teil der Gemeinde, in Betracht kommen, müssen auch diese erläutert werden.«

Mit Blick auf Innenentwicklung kann noch eine weitere Einschränkung in Betracht kommen: »Soweit ein Gemeindegebiet gewachsene, organisch zusammengehörige Gebiets- und Baustrukturen aufweist, ist das Planungskonzept hierdurch regelmäßig bereits bestimmt. Daraus folgt, dass zwar gewisse Varianten der Planung noch möglich sind, nicht aber grundsätzlich unterschiedliche Lösungen.« (Krautzberger BauGB § 3 Rn. 15c)

... und die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung

Wenn Ziele und Zwecke nur unscharf bestimmbar sind,

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

... öffentlich ...

Bereits die Ankündigung der Beteiligung muss alle Bürgerinnen und Bürger erreichen können. »Die Gemeinde hat also dafür Sorge zu tragen, dass die gebotene Information in einer Weise zur Verfügung gestellt wird, die generell geeignet ist, die zu Unterrichtenden zu erreichen«. (Krautzberger BauGB § 3 Rn. 17)

Bereits die Ankündigung der Beteiligung muss alle Bürgerinnen und Bürger erreichen können.

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

Damit ist auch die Verpflichtung zur Nutzung des Internets angesprochen: Seit 2017 ist mit § 4a (4) BauGB ausdrücklich auch die Veröffentlichung im Internet vorgeschrieben: Dort heißt es: »...sind zusätzlich in das Internet einzustellen und über ein zentrales Internetportal des Landes zugänglich zu machen«. ²⁰ Daraus folgt: »Während der gesamten Auslegungszeit [muss] über das Internet auf die maßgeblichen Informationen zugegriffen und das Online-Beteiligungsverfahren genutzt werden können«. ²¹

Während der Covid-19-Pandemie wurden mit dem Planungssicherstellungsgesetz (PlanSiG) ²² verschiedene Regelungen getroffen, die insbesondere die Nutzung des Internets für Information, Äußerung und Erörterung stärken: Das Gesetz habe, so Battis »[...] das Verfahren der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung (§§ 3–4b) hinsichtlich der ortsüblichen und öffentlichen Bekanntmachungen der Auslegungsregeln, der Erklärung zur Niederschrift sowie der Erörterungstermine weitgehend ins Internet verlagert.« (BauGB § 3 Rn. 1a – ähnlich auch Schink oder Krautzberger). Dies ist jedoch vorrangig für die Verfahren

nach § 3 (2) BauGB von Belang, da hier die Formvorschriften für die Auslegung strenger und für die Rechtskraft der Pläne bedeutsamer sind.

Eine Überführung wesentlicher Regelungen des – zunächst befristeten – Gesetzes in das allgemeine Planungsrecht wird auf der Basis einer Evaluierung im Auftrage des Bundes vom Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung empfohlen (Ziekow et. al. 2023).

... zu unterrichten

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

- **Frühzeitigkeit:** Es soll ein noch nicht »verfestigter« Planungsstand ggf. mit Alternativen etc. dargestellt werden (s. o.).
- **Vollständigkeit:** Was dieses Stichwort für die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung bedeutet, wird in den Kommentaren nicht weiter erörtert. Aber man wird davon ausgehen können, dass der Öffentlichkeit keine wichtigen Informationen vorenthalten werden und zum Beispiel alle Gutachten etc. – so sie denn zum Zeitpunkt der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung vorliegen – zugänglich gemacht werden. Für die förmliche Beteiligung (§ 3 (2) BauGB) gilt das ohnehin. ²³
- **Verständlichkeit:** Diesen Aspekt heben mehrere Kommentare hervor. Ihr Tenor: Öffentlich sei eine Unterrichtung nur dann, wenn sie die Öffentlichkeit nicht nur erreiche, sondern für sie auch verständlich und in ihrer

²⁰ Ein Hinweis auf § 214 BauGB ist an dieser Stelle notwendig: Dort heißt es, es sei für die Rechtswirksamkeit eines Bauleitplanes »unbeachtlich, wenn [...] bei Anwendung des § 4a Absatz 4 Satz 1 der Inhalt der Bekanntmachung und die auszulegenden Unterlagen zwar in das Internet eingestellt, aber nicht über das zentrale Internetportal des Landes zugänglich sind«.

²¹ Bishopink et.al. (2021: Rd. 251) unter Verweis auf ein Urteil des OVG Münster; Ob dies aber auch heißt, dass eine Möglichkeit zur Online-Beteiligung bestehen muss, dürfte strittig sein. Es ist daher für die empirische Arbeit von Interesse, wie die Gemeinden es de facto mit entsprechenden Angeboten halten.

²² Gesetz zur Sicherstellung ordnungsgemäßer Planungs- und Genehmigungsverfahren während der COVID-19-Pandemie vom 28. Mai 2020 (Bundesgesetzblatt Jg. 2020 Teil I, Nr. 24). Die für 15 Fachgesetze bedeutsamen Regelungen wurden zuletzt durch Kabinettsbeschluss bis Ende 2023 befristet.

²³ Schrödter/Wahlhäuser (BauGB § 3 Rn. 47) gehen aber über ein solches Minimalverständnis hinaus und raten: »Die Gemeinde sollte im Übrigen alle Belange, die nach § 1 (7) abzuwägen sind, in einer für die Beteiligten verständlichen Art vortragen. Dabei spielen erfahrungsgemäß Fragen der Erschließung, des Umweltschutzes und der Beitragspflicht eine erhebliche Rolle.«

Bedeutung für sie zu erkennen sei: »Das bedeutet insbesondere, dass es nicht ausreicht, nur ›darzulegen‹; die Darlegung hat in einer Weise zu erfolgen, dass die Bürger sie verstehen und ihr Berührtsein durch die Planung erkennen können. ›Unterrichten‹ bringt dies eindeutig zum Ausdruck.« (Krautzberger BauGB § 3 Rn. 16) Weiter heißt es an gleicher Stelle: »Daher wäre es insgesamt verfehlt, von einem einseitigen Verhältnis – hier nachfragende Öffentlichkeit, dort Gemeinde – auszugehen. Es ist auch Aufgabe der planenden Gemeinde, auf die Bürgerinnen und Bürger zuzugehen und ihnen die Äußerung zur Bauleitplanung zu ermöglichen. [...] Gerade die Erfolge bei den Planungen in städtebaulichen Maßnahmen (Sanierung, Soziale Stadt u. a.) zeigen, dass dieses Zugehen der Gemeinden auf die Öffentlichkeit entscheidende Bedeutung für die Sachgerechtigkeit und die Akzeptanz der städtebaulichen Planungen hat: [...] Bebauungspläne sind für die meisten Bürgerinnen und Bürger Planwerke, die sie schon rein formal nicht verstehen. Hier liegt letztlich doch eine ›Bringschuld‹ der Gemeinde vor, diese Bedeutung zu vermitteln.« (Ebd.)

... Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung

»Der zweite Abschnitt der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung ist der Dialog mit dem Bürger, den das Gesetz als ›Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung‹ beschreibt. Dieses Recht der Bürger auf eine Diskussion mit den Fachleuten der Verwaltung hat nach der Funktion der Öffentlichkeitsbeteiligung [...] die Aufgabe, umfassendes Abwägungsmaterial zu sammeln und die Gemeinde zu motivieren, die Planung nochmals unter dem Eindruck des Dialoges zu überprüfen.« (Schrödter und Wahlhäuser BauGB § 3 Rn. 48).

Schink (BauGB § 3 Rn. 40) spricht von einem »strukturierten Dialog«, der hier zu führen ist. Krautzberger (BauGB § 3 Rn. 17) ergänzt: Die Gemeinde könne das von der Öffentlichkeit Vorgebrachte nicht einfach nur entgegennehmen. Sie habe es mit den Bürgerinnen und Bürgern vielmehr »durchzugehen«. Hierfür müsse ein sachkundiger Vertreter zur Verfügung stehen. Zugleich erneuert er den schon für die Unterrichtung betonten Aspekt der Verständlichkeit (s. o.).

Man kann den Begriff der »Erörterung« noch weiter mit Bedeutung aufladen – schließlich geht er auf den Wortschatz der klassischen Rhetorik zurück: In den Rhetorikschulen hatten die Schülerinnen und Schüler Probleme von verschiedenen »Topoi«, d. h. von verschiedenen Orten aus zu betrachten. Diese rhetorische Methode der Betrachtung eines Problems von verschiedenen Orten beziehungsweise Blickwinkeln aus steckt hinter dem Begriff

»Erörterung«. In der praktischen Umsetzung kann das z. B. bedeuten, dass die verschiedenen Interessen und Belange sichtbar gemacht und aus diesen Perspektiven das Für und Wider einer Planungsabsicht erörtert, also letztlich argumentativ abgewogen wird.

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

In Bezug auf »Unterrichtung« und »Gelegenheit zu Äußerung und Erörterung« ist an dieser Stelle auf einen in der allgemeinen Beteiligungsdiskussion weit verbreiteten Irrtum hinzuweisen. Zumeist wird angenommen, mit »Erörterung« seien öffentliche Veranstaltungen gemeint. Das ist jedoch nicht der Fall. Das »Durchgehen« und Besprechen der Planungsabsichten kann auch individuell oder auf Gruppen bezogen angeboten werden. Es besteht lediglich ein Rechtsanspruch interessierter Bürgerinnen und Bürger darauf, dass ihnen die Erörterung mit fachkundigem Personal ermöglicht wird.

Insofern war es für die empirische Phase des Projektes von Bedeutung, wie von diesen Gestaltungsmöglichkeiten Gebrauch gemacht wird. Die Ergebnisse geben Anlass, einige gewohnte Vorstellungen aufzugeben.

Auch Kinder und Jugendliche sind Teil der Öffentlichkeit

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

Das Wichtigste zuletzt: Freiheit der Verfahrensgestaltung

»In welcher Form die Gemeinde die Öffentlichkeit [...] unterrichtet, ist ihr freigestellt, solange die interessierten Personen die notwendigen Informationen über die Planungsziele erhalten und sich hierzu substantiell äußern können« (Bishopink et.al. 2021: Rd 226). Formulierungen wie diese finden sich in allen Kommentaren.

Aus ihnen folgt: Im Rahmen der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung steht der ganze Methodenkoffer auch an-

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

Grundsätzlich steht der ganze Methodenkoffer auch anspruchsvoller dialogischer Verfahrensgestaltung offen.

2.3 Und? Resümee und Folgerungen für die empirische Arbeit

Aus der Durchsicht der Kommentarlage zur frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung in der verbindlichen Bauleitplanung ergeben sich einige für den weiteren Fortgang unserer Untersuchung wesentliche Aspekte. Auf sie soll hier abschließend hingewiesen werden:

1. Am Anfang steht eine begriffliche Klärung: Die Unterscheidung von »formeller« und »informeller« Beteiligung ist nicht hilfreich – und sollte gemieden werden. Es ist zweifellos sinnvoll zu unterscheiden, ob ein Beteiligungsangebot erfolgt, weil es gesetzlich vorgeschrieben ist oder weil eine Kommune sich aus freien Stücken dafür entscheidet. Aber das wird aus der Bezeichnung »(in)formell« nicht hinreichend ersichtlich.

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

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

Wir schlagen daher einerseits vor, für den engeren Bezeichnungszweck Begriffspaare wie »gesetzlich vor-

geschrieben« / »freiwillig« zu verwenden – und andererseits in Konzeption wie Praxis die tatsächlich gegebenen Potenziale der Verfahrensgestaltung in den Beteiligungsschritten nach BauGB zu nutzen. Dabei ist allerdings kontext- und situationsspezifisch vorzugehen und den Besonderheiten verbindlicher Bauleitplanung Rechnung zu tragen:

2. Zentrales Ergebnis der Auseinandersetzung mit der Rechtslage und damit wichtiger Ausgangspunkt für die empirische Arbeit ist die Erkenntnis, dass die Gemeinden nahezu völlig

frei darin sind, wie sie die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung gestalten. Das unterstreicht unmittelbar die Bedeutung der Leitfrage unserer Untersuchung: Wie wird die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung in der verbindlichen Bauleitplanung gestaltet?

Ob und wie die gesetzlich gegebene Offenheit für unterschiedliche Verfahrensgestaltungen in der Praxis genutzt wird, soll entlang der drei zentralen Verfahrenselemente differenziert betrachtet werden:

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

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

Aussagen zu den drei qualitativen Anforderungen – Frühzeitigkeit, Vollständigkeit, Verständlichkeit des Informationsangebotes – sind allerdings im Wege der Auswertung des im Internet verfügbaren Materials nur bedingt möglich. Immerhin sind Eindrücke von der »Verständlichkeit« zu gewinnen und hinsichtlich der »Vollständigkeit« kann immerhin erfasst werden, ob und wie umfassend die Erörterungen des Verfahrens und der Möglichkeiten, sich zu beteiligen sind.

3. Fragen nach Zielen, Motiven, Rahmenbedingungen und Kontexten sind durch die Auswertung der im Internet verfügbaren kommunalen Informationen zu einzelnen Bebau-

ungsplanverfahren (also im Wege der für unseren Ansatz zentralen Methode) nicht zu beantworten. Sie sollen jedoch zumindest stichprobenhaft – durch Kurzinterviews und ergänzende Recherchen – aufgegriffen werden. Das gilt insbesondere für Fragen wie

- Warum werden bestimmte Formen der Verfahrensgestaltung gewählt? Was sind ausschlaggebende Aspekte? Ist die Verfahrensgestaltung einheitlich in einer Kommune (»übliches Vorgehen«) oder wird differenziert? Falls Letzteres zutrifft: Nach welchen Gesichtspunkten?
- In welchen inhaltlichen (Informationen zu Stadtentwicklung, übergreifenden Prozessen etc.) und welchen partizipativen (weitere Teilhabeangebote zu Fragen der Stadtentwicklung) Kontexten stehen die Öffentlichkeitsbeteiligungen in der Bauleitplanung?

4. Die Tatsache, dass 1982 eine inhaltlich wie methodisch verwandte Untersuchung durchgeführt wurde, lädt zu einem Längsschnittvergleich ein: Hat sich seither etwas geändert? Wenn ja: Was? Lassen sich etwaige Kontinuitäten oder Wandlungen erklären? Etc.

5. Womit bereits Fragen nach Einordnung und Bewertung von Befunden angesprochen werden. Schon die 40 Jahre alte Publikation zur Praxis der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung stiftet in dieser Hinsicht mit ihrem Titel »Dienst nach Vorschrift« Verwirrung.

Denn: Wie kann es Dienst nach Vorschrift geben, wenn es – wie wir nach Durchsicht der rechtlichen Rahmenbedingungen jetzt wissen, – kaum Vorschriften gibt? Müsste man unter diesen Bedingungen eher das Motto »Keine Weisung – keine Veranlassung« zum Maßstab nehmen? Dann allerdings richtet sich unter Bedingungen weitgehender Gestaltungsfreiheit der Blick auf die Haltung, mit der Planungs- und Beteiligungsprozesse gestaltet werden. Womit es bei der Einordnung der Befunde also (auch) um Planungskultur ginge. Deren zentrales Merkmal ist, dass sie nicht durch »Weisung« bewirkt wird, sondern auf »Haltung« beruht.

Insofern würde eine Untersuchung zur Praxis der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung auch diese Haltungen abbilden und – Pars pro Toto – Hinweise auf die hiesige »Beteiligungslandschaft« vermitteln.

In der Hoffnung, damit ausreichend Neugier auf die Befunde der im Mittelpunkt unserer Untersuchung stehenden Erhebungen geweckt zu haben, richten sich nun die Blicke vom Gesetz zur Praxis:

KAPITEL 3

§ 3 (1) BAUGB IN DER PRAXIS – BLICKE AUF 100 VERFAHREN

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

Dieser Suchprozess war mit einigen Herausforderungen verbunden. Er erzeugte jedoch nicht nur reichhaltiges und vielgestaltiges Material für die weiteren Untersuchungen, sondern darüber hinaus auch ein erstes überraschendes Ergebnis (Kap. 3.1).

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

- der »Unterrichtung« (Kap. 3.2), also der Wahrnehmung der Anstoß- und Informationsfunktion,
- den Angeboten zur Erörterung und zur Abgabe von Stellungnahmen (Kap. 3.3) und
- danach, ob und wie den im Gesetz formulierten Qualitätskriterien (»frühzeitig, vollständig, verständlich«) Rechnung getragen wird (Kap. 3.4).

An diese Darstellungen schließt sich ein kurzes Zwischenresümee an, in dem die verschiedenen Haltungen charakterisiert werden, die in der Praxis der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung zum Ausdruck kommen. Dies mündet in eine besondere Form der Auswertung: Da 1982 die (unseres Wissens) einzige empirisch fundierte Untersuchung zur frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung veröffentlicht wurde, bietet sich hier die große Chance eines Langzeitvergleichs. Wir stellen also die damaligen Ergebnisse neben die heutigen Befunde und fragen: Was hat sich geändert (Kap. 3.6)?

Ausführlicher werden die Erkenntnisse unserer Untersuchungen – im Zusammenhang mit den Befunden zur

Online-Beteiligung (Kap. 4) – dann in der abschließenden Diskussion erörtert (Kap. 5).

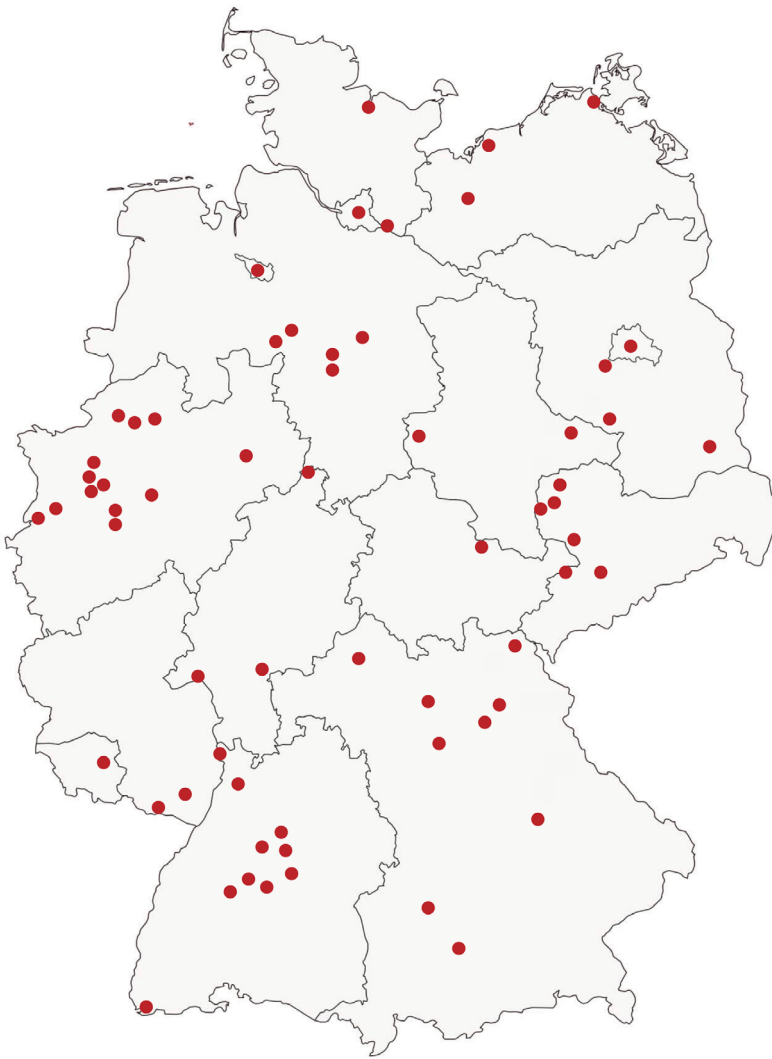
3.1 Methodische Hinweise, Struktur des untersuchten Materials und ein erster Befund

Um die 100 von uns ausgewerteten Bebauungsplanverfahren (im Folgenden auch »B-Plan-Verfahren«) suchen, finden und beschreiben zu können, war ein umfassender Recherche- und Dokumentationsprozess erforderlich. Einige der dabei gewonnenen Erfahrungen stellen wir im Folgenden kurz dar, bevor wir die Inhalte der Planungen umreißen, und auf die unterschiedlichen Verfahrensarten und einen in diesem Zusammenhang bemerkenswerten ersten Befund eingehen.

Suchen, finden, beschreiben

Als Zugang für die Suche nach Informationen zur Durchführung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung gem. § 3 (1) BauGB dienten vor allem kommunale Websites. Ergänzend wurden weitere Internetquellen genutzt: Insbesondere die zahlreichen Landesportale (Bauleitplanungs-, Geo-, Beteiligungsportale) waren sehr nützlich, die – auch aufgrund der inzwischen gesetzlich verankerten Pflicht zur Veröffentlichung – aktuelle Verfahren der Kommunen darstellen, bzw. auf sie verweisen.

Es wurden Kommunen aus vier Größenordnungsklassen in allen Bundesländern erfasst. Die Verteilung über die Bundesländer spiegelt in etwa die Einwohnerverteilung wieder – so kommt es, dass aus Nordrhein-Westfalen und Bayern vergleichsweise viele Verfahren in die Studie aufgenommen wurden (s. Abb. 03). Zudem wurde in der Studie darauf geachtet, dass sowohl schrumpfende, als auch wachsende Kommunen mit ausgewählt wurden,



Angelehnt an die Unterteilung der Gemeindegrößen des BBSR²⁴ ergibt sich für unsere Untersuchung folgende Verteilung:

bis 20.000 EW (Kleinstadt)
> 23 betrachtete Verfahren

bis 50.000 EW (kleine Mittelstadt)
> 21 betrachtete Verfahren

bis 100.000 EW (große Mittelstadt)
> 17 betrachtete Verfahren

über 100.000 EW (Großstadt)
> 39 betrachtete Verfahren

(Eine Auflistung der betrachteten Bebauungsplanverfahren befindet sich im Anhang)

²⁴ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) 2020-2022: Laufende Stadtbeobachtung - Raumabgrenzungen, Stadt- und Gemeindetypen in Deutschland

Abb. 03: Visualisierung der Verteilung aller betrachteten Kommunen im Bundesgebiet, Quelle: eigene Darstellung

um die Bandbreite an Entwicklungsdynamiken abbilden zu können.

Ursprünglich sollte sich die Auswahl auf Verfahren beschränken, deren Aufstellungsbeschluss in den letzten fünf Jahren (2018-2023) lag – um eine gewisse Aktualität gewährleisten zu können. Es zeigte sich jedoch, dass der Aufstellungsbeschluss für den Bebauungsplan vor oder nach der Durchführung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung liegen kann und dass die zeitlichen Differenzen z. T. viele Jahre umfassen. Daher wurde schließlich der Zeitpunkt der öffentlichen Bekanntmachung zum Beginn der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung als Auswahlkriterium genommen.

Befindet sich der Bebauungsplan aktuell in der Auslegung, sind zahlreiche Informationen zu finden. Ist diese Phase allerdings abgeschlossen, verschwindet das Ver-

fahren nicht selten wieder von der Bildfläche. Es kam also vielfach vor, dass insbesondere bei kleinen Gemeinden (mit wenigen Bebauungsplanverfahren) im Untersuchungszeitraum überhaupt keine Informationen zur Praxis frühzeitiger Öffentlichkeitsbeteiligung aufzufinden waren. Es mussten also viele Gemeinden, die wir in unsere Stichprobe aufnehmen wollten, nach ersten Sichtungsbeseiten gelegt werden, da keinerlei Informationen zu frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligungen zu finden waren. Um ausreichende Fallzahlen in der gewünschten Verteilung über Bundesländer und Gemeindegrößen zu generieren, war daher ein wesentlich größerer Rechercheaufwand vonnöten als ursprünglich erwartet.

Die auf diese Weise identifizierten 100 aussagefähigen B-Plan-Verfahren wurden von uns in Form von »Planbögen« erfasst, beschrieben und in »Planlisten«, die Grundlage unserer quantitativen Aussagen sind, übertragen:

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

Kopfdaten

Bundesland (Abk. laut BMBF²⁵)

Einwohnerzahl (EW-Zahl laut BKG²⁶)

Gemeindegroßenklasse (in Anlehnung an BBSR²⁷): bis 20.000 EW (Kleinstadt: KS), bis 50.000 EW (kleine Mittelstadt: kMS), bis 100.000 EW (große Mittelstadt: gMS), über 100.000 EW (Großstadt: GS)

EW-Entwicklungstendenz: von überdurchschnittlich schrumpfend (– –) bis überdurchschnittlich wachsend (++)

Verfahren / Inhalt

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

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

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

Durchführung von § 3 (1) BauGB

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

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

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

Online-Elemente

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

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

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

Coronabezug (bei Wahl von Online-Elementen erkennbar): Ja (ggf. Bezug PlanSiG) | Nein

Zusammenfassende Bewertung des Online-Angebotes: entlang der Kriterien Benutzerführung, Auffindbarkeit, Inhalte – Frühzeitigkeit, Vollständigkeit, Verständlichkeit – Sprache, Plandarstellung; ggf. Zusatzpunkte (für außergewöhnliche Online-Angebote)

²⁵ Abk. laut BMBF (2023): Glossar. Begriffe A-Z.

²⁶ EW-Zahl laut BKG (2019): Wachsen und Schrumpfen von Städten und Gemeinden.

²⁷ In Anlehnung an BBSR (2020-2022): Laufende Stadtbeobachtung - Raumabgrenzungen. Stadt- und Gemeindetypen in Deutschland.

Zudem wurden in zufällig ausgewählten Kommunen insgesamt 21 ergänzende (Kurz-)Interviews durchgeführt und dokumentiert.

Welche Inhalte?

Bauleitplanung ist ein Verfahren. Das kann sich auf viele Inhalte beziehen. Diese Feststellung mag zunächst trivial klingen, ist sie aber nicht. Denn wenn ein Verfahren Gestaltungsmöglichkeiten bietet – wie das bei der Öffentlichkeitsbeteiligung der Fall ist (vgl. Kap. 2) – wird man erwarten dürfen, dass diese Offenheit genutzt wird, um den Spezifika des jeweiligen Falles gerecht zu werden.

Daraus folgte für unsere Fallauswahl eine doppelte Strategie: Einerseits soll die Bandbreite möglicher Inhalte sichtbar werden. Zum anderen stehen Beispiele im Fokus, die Vergleichsbetrachtungen ermöglichen – in diesem Fall: Planungen, die im weitesten Sinne der Innenentwicklung zuzuordnen sind. Mit ihnen wird zugleich der Aktualität und Brisanz dieses Themas in der heutigen Stadtentwicklung Rechnung getragen.

Die Breite des Spektrums der von uns erfassten Verfahren wird u. a. durch folgende Planinhalte deutlich: Erneuerung eines Windenergieparks auf vorhandenem Standort, eine vor allem verkehrstechnische Umgestaltung eines Bahnhofsumfeldes, die Erweiterung eines Pflegeheims, der Neubau eines Stadions, Teiländerungen eines bestehenden B-Plans mit dem Ziel der Verhinderung großflächigen Einzelhandels, Festsetzung eines Sondergebietes »Stadtbahn-Betriebshof« oder einer Gemeinbedarfsfläche, auf der eine Obdachlosenunterkunft errichtet werden soll u.v.a.m.

Von den im Fokus stehenden Verfahren der Innenentwicklung liegen etwa zwei Drittel tatsächlich in integrierter Lage. Ein Drittel ist eher als Arrondierung am Ortsrand anzusehen. Inhaltlich sollen vor allem Wohnnutzungen ermöglicht werden. Das Spektrum reicht von Mischgebieten und urbanen Gebieten bis zu reinen Wohngebieten. Es sind aber auch gewerblich oder industriell genutzten Flächen, Sonderbauflächen oder auch größere Grünflächen zu finden. Einige Einzelbeispiele mögen diese »Bandbreite im Fokus« illustrieren:

- So wurde etwa das Verfahren zu einem B-Plan betrachtet, der sich auf eine ehemals gewerblich genutzte Fläche von rd. 5 ha bezieht. Ziel sind Umwidmung und Neubebauung des Areals mit voraussichtlich 11 Einfamilienhäusern, für die der Grundstückseigentümer und Vorhabenträger bereits ein städtebauliches Konzept erarbeitet hat. Neben Erschließungsfragen und dem Anschluss an die bereits bestehende Bebauung stellte hier

der Umgang mit Altlasten auf der Fläche eine Herausforderung dar.

- Im nächsten Fall geht es um die städtebauliche Entwicklung einer zentralen und derzeit für Freizeitaktivitäten stark frequentierten Freifläche. Hier stehen bürgerschaftliche Interessen, die auf das weitgehende Freihalten der Fläche gerichtet sind, den Bauabsichten des Eigentümers (und gleichzeitig Investors) sowie dem Interesse der Stadt an baulicher Innenentwicklung gegenüber.
- Ein weiteres Beispiel ist die Planung für eine Grünfläche. Sie ist Bestandteil eines durch Rahmenpläne bereits definierten Konversionskonzeptes für einen ehemaligen Kasernenstandort – und resultiert zudem aus Ausgleichserfordernissen für das Gesamtvorhaben.
- Im weiten Spektrum der Innenentwicklung gibt es auch Fälle, in denen Widerstand gegen Umwidmungen und neue Wohnbebauungen von angrenzenden gewerblichen Nutzungen ausgeht, deren Betreiberinnen und Betreiber Einschränkungen befürchten.

Welche Verfahrensart?

Verbindliche Bauleitplanung kann, je nach Voraussetzungen, in verschiedene Verfahren eingebettet sein (vgl. Kap 2): Das »Regelplanverfahren« folgt umfänglich den Vorgaben zur Aufstellung, Änderung oder Ergänzung eines Bebauungsplanes gem. §§ 8, 10 BauGB. Daneben gibt es aber auch noch die sogenannten »vereinfachten« und »beschleunigten« Bebauungsplanverfahren:

Das »vereinfachte Verfahren« wird in § 13 BauGB geregelt. Es kann zur Anwendung kommen, wenn sich – vereinfacht formuliert – mit dem Plan nichts Wesentliches ändert. In so einem Fall kann »von der frühzeitigen Unterrichtung und Erörterung nach § 3 (1) und § 4 Abs. 1 abgesehen werden«, wie es im Gesetz (§ 13 (2) Nr. 1 BauGB) heißt.

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

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

Verfahrensart

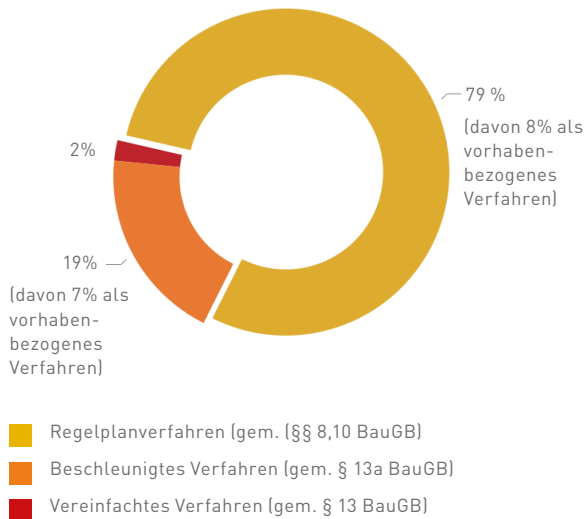


Abb. 06: Verteilung der Fälle nach Verfahrensart,
Quelle: eigene Darstellung

Die obenstehende Abbildung gibt einen Überblick, wie die Verteilung der betrachteten B-Plan-Verfahren in Bezug auf die Verfahrensarten ausfällt (Abb. 06).

Ein erster Befund: Beteiligung trotz »Befreiung«

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

Mit anderen Worten: Obwohl der Gesetzgeber mit den sogenannten »vereinfachten« und »beschleunigten« Verfahren die Möglichkeit eröffnet, auf die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung zu verzichten, wird diese Möglichkeit nicht genutzt.

Auf die Frage »Warum?« können sowohl in textlichen Erläuterungen der Kommunen als auch in mehreren Gesprächen Antworten gefunden werden. Etwa: »Wir verzichten nicht, da wir aus der Vergangenheit gelernt haben, dass dieser Schritt

»Wir haben nichts gewonnen, wenn wir auf diesen Schritt verzichten.«

der frühzeitigen Beteiligung sehr wichtig ist. Egal welche Lage und egal wie groß das Verfahren ist.«

Teilweise würden, so hieß es in den Kurzinterviews zu

solchen Fällen, im Rahmen der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung Forderungen vonseiten der Behörden und Öffentlichkeit zu noch erstellenden Gutachten u. ä. geäußert, denen man als Kommune nachkommen müsse. Wenn der Schritt der Unterrichtung wegfallt, fehle dieser wichtige, frühzeitige Austausch.

In der Vergangenheit, so hieß es auch, habe man mehrfach auf frühzeitige Beteiligung verzichtet. Die Folge sei allerdings gewesen, dass danach »die Auslegung« (also die sog. förmliche Beteiligung nach § 3 (2) BauGB) »doppelt und dreifach durchgeführt werden musste«. Resümee: »Wir haben also nichts gewonnen«. Es würde daher nie mehr auf diesen Schritt verzichtet: »Wir halten das so für planungssicherer«.

Ganz ähnlich auch die folgende Aussage: »Der Mehrwert, den wir durch die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung abgreifen, ist einfach wichtig. Man hat keine Zeit oder Ressource gespart, wenn man darauf verzichtet – das hat sich bereits in diversen Projekten gezeigt, wo wir die Verfahrensschritte schließlich doch nachholen mussten.«²⁸

3.2 Formen und Inhalte der »Unterrichtung«

Wenden wir uns nun der Kernfrage unserer Untersuchung zu: Wie werden die Verfahren der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung in der (verbindlichen) Bauleitplanung gestaltet?

Aus der Befassung mit den rechtlichen Rahmenbedingungen (Kap. 2) zeigte sich bereits, dass der Gesetzgeber den Kommunen gerade in diesem Prozessabschnitt weitgehend freie Hand lässt.

Etwas anders verhält es sich beim nächsten Verfahrensschritt, der sogenannten förmlichen Beteiligung nach § 3 (2) BauGB – so geheißen, weil es hier bestimmte Formvorschriften, etwa zur »Auslegung«, zur »ortsüblichen Bekanntmachung«, zu Fristen etc. gibt.

Von alledem ist aber in der frühzeitigen Beteiligung nicht die Rede. Hier heißt es in der »trockenen« Sprache des Ge-

²⁸ Solche Einschätzungen wurden auch auf andere Weise sichtbar: In mehreren von uns betrachteten Fällen wurde im laufenden Prozess eine Änderung der Verfahrensart – vom beschleunigten Verfahren auf das Regelplanverfahren – vorgenommen. Die Gründe für solch eine Änderung reichen von der lauten Forderung der Bürgerschaft, stärker eingebunden werden zu wollen bis hin zum Einklagen der Erstellung einer Umweltprüfung inkl. Umweltbericht (welche laut §§ 13a (2) Nr. 1, 13 (3) S. 1 Hs. 1 BauGB im beschleunigten Verfahren ebenfalls nicht zwingend erforderlich ist).



Abb. 07 und 08: Exemplarische Schaukästen mit Aushängen am Rathaus, Quelle: Ronja Decker

setzes lediglich, dass die Öffentlichkeit möglichst frühzeitig über die Planungsabsichten zu »unterrichten« sei. Ziel ist es, Aufmerksamkeit zu wecken, zu Auseinandersetzungen anzuregen und potenziell Betroffenen die Möglichkeit zu geben, frühzeitig zu reagieren. Da könnte man sich viele interessante Möglichkeiten vorstellen, wie dies gestaltet wird – vom Stadtteilstfest bis zu Gesprächsrunden mit Anrainerinnen und Anrainern, von informativen Beiträgen in Sozialen Medien bis zu Planungsspaziergängen vor Ort.

Aber werden die Möglichkeiten, werden diese Spielräume, die der Gesetzgeber lässt, genutzt? Die Antwort lautet: Nein. Überwiegend nicht. Stattdessen ist die große Mehrzahl der von uns untersuchten Verfahren an den Vorgaben der förmlichen Beteiligung (gem. § 3 (2) BauGB) ausgerichtet. »Unterrichtung« wird also zumeist verstanden als »ortsübliche Bekanntmachung« und »Auslegung« der Planunterlagen.

In der Regel sind es die kommunalen Amtsblätter, die als Kommunikationsmittel für die Ankündigung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung dienen. Mancherorts wird die Mitteilung auch über eine Anzeige im Stadtanzeiger, über eine Pressemitteilung in der Tageszeitung oder als Aushang in den Schaukästen im Ort vorgenommen (s. Abb. 07 und 08). Als digitale Kommunikationsmittel dienen das (digitale) Amtsblatt als auch Kurzmitteilungen auf den städtischen Websites, z. B. unter »Aktuelles« / »News«.

Der Umfang der Informationen, die in der Bekanntmachung zu finden sind, ist höchst divers. Teilweise sind es nur organisatorische Informationen (wie Ort der Auslegung etc.), meist wird die Bekanntmachung aber auch ge-

nutzt, um bereits inhaltliche Informationen zum Vorhaben (wie Ziele der Planungen, Inhalte zum Umweltbericht und anderen Untersuchungen) zu vermitteln.

In der Regel wird der Bebauungsplan zur Unterrichtung in der Kommune an einem Ort zentral ausgelegt. So kann sich die interessierte Bürgerschaft im Stadtplanungsamt, Bürgeramt, Bauamt o. ä. mit Hilfe der ausgelegten Unterlagen »in den Schaukästen« oder »an den Anschlagtafeln« informieren.²⁹

Diese analoge Auslage der Unterlagen wurde bei 89 % der betrachteten Verfahren durchgeführt. Sie gilt, wie es in einem Kurzinterview hieß, vielerorts noch als »Herzstück« der frühzeitigen Beteiligung (sh auch Abb. 09). Bei

92 % der untersuchten Verfahren erfolgte (zusätzlich) eine digitale Auslage. Hier sind es insbesondere die Fachplanungsseiten der Kommunen, auf denen die Unterlagen aufgeführt werden. Auch die Dauer dieser »Auslegung« ist mehrheitlich an den Vorgaben von § 3

(2) BauGB orientiert – beträgt also zumeist vier Wochen. Es gibt jedoch Abweichungen – von 11 Tagen bis zu mehr als vier Wochen.

Laut Gesetz (§ 3 (1) BauGB) sollen sich die Inhalte der »Unterrichtung« auf »die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, sich wesentlich unterscheidende Lösungen, die für die Neugestaltung oder Entwicklung eines Gebiets in Betracht kommen, und die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung« beziehen.

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

*Werden die Spielräume, die der Gesetzgeber lässt, genutzt?
Überwiegend nicht.*

Formen der Auslegung: analog / digital

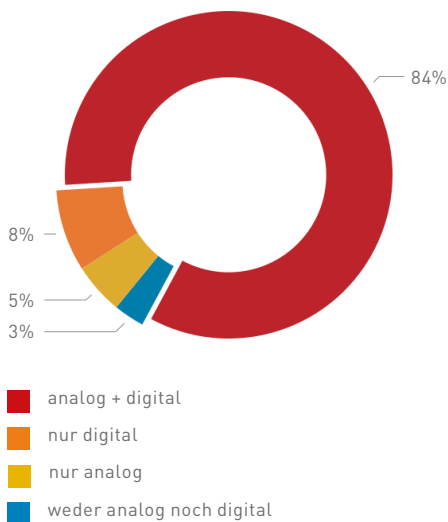


Abb. 09: Verteilung »Formen der Auslegung«: analoge und digitale Auslegung, Quelle: eigene Darstellung

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

In drei Viertel aller untersuchten Fälle liegt zudem bereits ein Bebauungsplan im Entwurf aus. Das gibt Anlass zur Diskussion, ob ein solcher Planungsstand noch mit der gesetzlich geforderten »Frühzeitigkeit« vereinbar ist. Auch hinsichtlich des Aspektes »Verständlichkeit« sind mit Blick auf die Darstellungsweisen der Bauleitplanung Fragezeichen zu setzen (dazu unten mehr).

Neben den Bebauungsplänen im Entwurf gibt es bei einigen Auslegungen »städtebauliche (Wohn-)Konzepte«, »Gestaltungskonzepte« oder »Rahmenpläne«, die teilweise im Kontext städtebaulicher Machbarkeitsstudien stehen. Der Forderung nach der Darstellung »sich wesentlich unterscheidender Lösungen« wird selten und bestenfalls durch Varianten nachgekommen.

In einigen wenigen Verfahren, liegen bereits architektonisch detaillierte Zeichnungen, (z. T. bis hin zum Maßstab 1:100) vor. Dies scheint in der Regel auf einen Vorhabenbezug hinzuweisen. Allgemein gewinnt man den Eindruck, dass in einem sehr großen Anteil der ausgelegten Planungen konkrete Vorhaben im Hintergrund stehen, ohne dass dies in Form eines »Vorhabenbezogenen Bebauungsplanes« zum Ausdruck kommt.

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

Als weitere textliche Elemente sind beispielsweise Gutachten und Protokolle zu nennen, die je nach Verfahrensstand, -umfang und -inhalt fallabhängig mit ausgelegt werden. Als Beispiel sind hier Geotechnische Konzepte, Niederschlagswasserkonzepte oder Baum- und Gehölzerfassungen zu nennen.

In etwa jedem fünften Verfahren sind besondere Bemühungen um eine verständliche Darstellung der Planungsabsichten zu finden – von Dokumenten mit Texten und Grafiken in anschaulicher Form und einfacher Sprache über Flyer, Informationsblätter etc. bis hin zu Präsentationsfolien und vertonten Erklärvideos.

3.3 Formen der »Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung«

Die zentrale Regelung des § 3 (1) BauGB besteht aus zwei Halbsätzen. Im ersten ist ausführlich von der »Unterrichtung« der Öffentlichkeit und den dabei zu berücksichtigenden Inhalten (Ziele, Zwecke, Alternativen, Wirkungen) die Rede. Der Zweite ist sehr knapp. Er lautet: Der Öffentlichkeit »ist Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben«.

Auch hier könnte man sich vielfältige Formen aus dem Füllhorn dialogischer und partizipativer Methoden vorstellen. Denn auch in diesem Punkt sind die Kommunen völlig frei hinsichtlich der Frage, wie sie diese »Gelegenheit« gestalten.

Aber auch hier sind in der praktischen Umsetzung vorrangig Angebote, die lediglich den individuellen Rechts-

²⁹ In wenigen Fällen – insbesondere in den großen Stadtstaaten wie Hamburg oder Bremen – liegen die Pläne an zwei Orten aus: einmal zentral bei der gesamtstädtischen Behörde für Stadtentwicklung bzw. im zentralen Rathaus und einmal auf Bezirksebene im zuständigen Bezirksamt. In einem weiteren Beispiel gibt es neben dem Auslegungsort Stadtplanungsamt auch noch ein Bürgerbüro in der Innenstadt.

Gelegenheit zur Äußerung

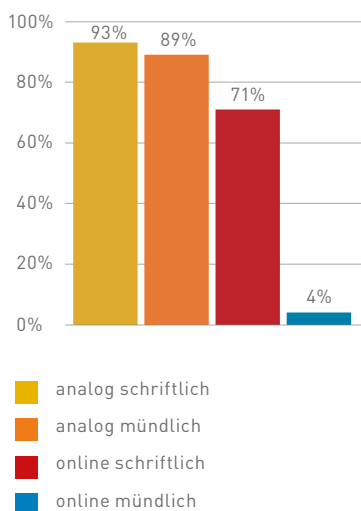


Abb. 10: Verteilung »Gelegenheit zur Äußerung«:
Formen der Stellungnahme, Quelle: eigene Darstellung

ansprüchen auf die Erläuterung des Planes durch fachkundiges Personal und die Möglichkeit, Stellungnahmen abzugeben, Rechnung tragen.

Äußerung

Bei fast allen der betrachteten Bebauungsplanverfahren (93 %) wird die Möglichkeit eingeräumt, schriftlich – vor Ort im Amt oder auf postalischem Weg – eine Stellungnahme abzugeben (in unserer Klassifikation: »analog schriftlich«, s. Abb. 10).

Bei 89% der Verfahren gibt es zudem die Möglichkeit, vor Ort bei der Auslage »zur Niederschrift« (in unserer Abbildung: »analog mündlich«) eine Stellungnahme abzugeben.³⁰ Allerdings wird diese Möglichkeit, wie es in mehreren Interviews hieß, immer seltener angenommen.

»Verdrängt« worden sei die Praxis der Niederschrift vor allem durch das digitale Angebot (»online-schriftlich«), das bei 71% der Verfahren als Option besteht.

Eine besondere Nische unter den Online-Angeboten stellt mit 4% der Fälle die Kategorie »online-mündlich« dar. Hier wird die Möglichkeit eines Online-Videochats geboten, bei dem man sich – nach vorheriger Terminabsprache – mit Fachleuten aus der Verwaltung per Videokonferenz live zusammenschaltet, um die Stellungnahme abzugeben (vgl. zu den Onlineformen insgesamt Kap. 4).³¹

In der Praxis scheint häufig eine Verschränkung von ana-

Gelegenheit zur Erörterung

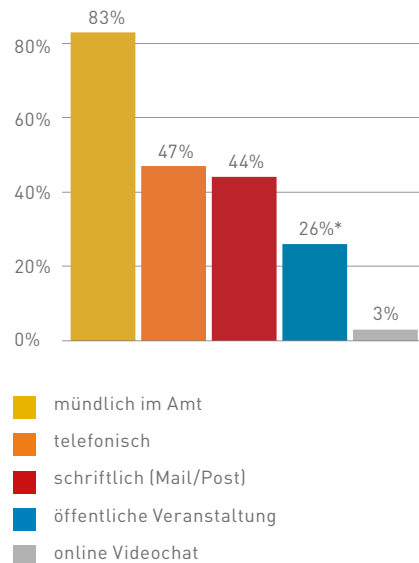


Abb. 11: Verteilung »Gelegenheit zur Erörterung«, Quelle:
eigene Darstellung

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

Als weitere Gelegenheit, Stellungnahmen (»Äußerungen«) abzugeben, ist abschließend auf öffentliche Veranstaltungen (s.u.) hinzuweisen, zu denen es etwa in Ankündigungen heißt: »In dieser Öffentlichkeitsversammlung werden von der Verwaltung die Planungsziele erläutert, sowie Fragen beantwortet und Äußerungen der Öffentlichkeit entgegengenommen.« Oder: »Bei der oben genannten Informationsveranstaltung wird Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung gegeben.« Und: »Der Fachdienst stellt Ihnen die Ziele der geplanten Entwicklung vor und freut sich über Ihre Anregungen, die Sie aktiv mit in den Planungsprozess einbringen können.«

Erörterung

Als häufigste Form der Umsetzung des Erörterungsgebotes würde man vermutlich »öffentliche Veranstaltungen« ansehen. Dem ist jedoch in der Praxis nicht so. Veranstaltungen dieser Art sind überhaupt nur in etwa einem Drittel der Verfahren vorgesehen (s.u.).

In mehr als 80 % der Fälle gibt es jedoch das Angebot der mündlichen Erörterung vor Ort – etwa im zuständigen Amt vor den dort ausgelegten/ aufgehängten Plänen (sh Abb. 11). Hier stehen (in der Regel nach Anmeldung oder zu bestimmten Terminen) Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus der planenden Verwaltung für Erläuterungen und zum Gespräch zum jeweiligen Bebauungsplanverfahren zur Verfügung.³²

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

Ähnlich wird es in anderen Kommunen gehandhabt, wo die »Gelegenheit zur Erörterung« immer in Form einer Sitzung des zuständigen Ortsbeirates oder im technischen Ausschuss durchgeführt wird. Bemerkenswert an diesen Fällen ist das Bemühen, die Öffentlichkeitsbeteiligung in den normalen politischen Verfahrensgang zu integrieren und so auch die Bedeutung der lokalen Vertretungen und der parlamentarischen Entscheidungsgänge zu stärken.

Daneben lassen sich einige Kommunen finden, in denen Öffentlichkeitsveranstaltungen von Fall zu Fall durchgeführt werden – etwa wenn Planungen, wie es in den Interviews hieß, »von besonderem Interesse« sind oder »außergewöhnlich großen Umfang« aufweisen, als besonders »kritisch«, »politisch brisant«, »öffentlichkeitswirksam« eingeschätzt werden oder »in besonderer Lage liegen« etc.³³

Es gibt nicht zuletzt auch Gemeinden, die ausdrücklich auf diese öffentliche Kommunikationsform verzichten. Als Gründe wurden etwa genannt: »Bei Bebauungsplänen ist der Betroffenenkreis nicht so groß – da führen wir keine zusätzlichen öffentlichen Veranstaltungen durch.« Oder: »Das Erörterungsangebot wurde nie bzw. kaum angenommen, und das auch bei großen, interessanten Verfahren nicht. Der hohe Aufwand steht nicht mehr im Verhältnis. Die notwendigen Personalressourcen für ein Angebot, das dann nicht angenommen wird, sind zu wertvoll.« Aber auch – und durchaus auch im Sinne der Regelungen zu § 3 (1) BauGB: »Wir versuchen

in den Phasen vor der gesetzlich durchzuführenden Bauleitplanung (wie städtebaulichen Wettbewerben, Ideenwerkstätten zu Rahmenplanungen etc.) die Bürgerbeteiligung bereits in einem ungezwungenen Rahmen mit einfließen zu lassen.«

3.4 Qualitätskriterien: »frühzeitig«, »vollständig«, »verständlich«

Im Gesetzestext selbst sowie in den juristischen Kommentaren werden an die Qualität der öffentlichen »Unterrichtung« drei Anforderungen gestellt, die – so sollte man meinen – generell Gültigkeit für planungsbezogene Partizipation haben: Frühzeitigkeit, Vollständigkeit und Verständlichkeit (vgl. insbes. Kap. 2.2). Dazu wurde in diesem Bericht bereits einiges gesagt. Daher werden hier die wesentlichen Aspekte lediglich zusammengefasst:

Frühzeitigkeit

»Die Öffentlichkeit ist möglichst frühzeitig [...] öffentlich zu unterrichten« heißt es im Gesetz (§ 3 (1) BauGB). In den Kommentaren wird das so verstanden, dass zum Zeitpunkt der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung die Planungen noch nicht »verfestigt« sein sollen. Was sich unter anderem darin ausdrücken könnte, dass Ziele und Zwecke der Planung noch verschiedene Lösungswege zulassen.

Der Blick in die Praxis legt jedoch die Vermutung nahe, dass es mit der Offenheit der Planung zum Zeitpunkt der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung nicht weit her ist:

³⁰ In nahezu allen Fällen, bei denen diese Option nicht angeboten wurde, ist dies auf die pandemische Ausnahmesituation zurückzuführen (vgl. auch Kap. 4.1). So dass unter Normalbedingungen hier wohl von nahezu 100 % auszugehen ist.

³¹ Es besteht Grund zu der Annahme, dass die Vielfalt der Optionen zur Stellungnahme mit der Größe der Gemeinde zusammenhängt: Insbesondere in den größeren Kommunen – wo Bauleitplanung ein eigenes Ressort darstellt – ist viel häufiger eine große Palette an Angeboten zur Stellungnahme zu finden als in kleineren Kommunen. Letztere bieten nicht selten nur das Angebot »schriftlich« oder »zur Niederschrift« an.

³² Zudem gibt es in einigen Fällen das Angebot der telefonischen Erörterung oder zu schriftlichen Antworten auf entsprechende Fragen.

³³ Es gibt in diesen Zusammenhängen auch zielgruppenspezifische Angebote – etwa Veranstaltungen nur für Betroffene im Umfeld (Eigentümerinnen und Eigentümer der Grundstücke und Gebäude, Nutzerinnen und Nutzer von Kleingärten usw.).

In etwa 75% aller untersuchten Fälle liegt bereits ein detailliert ausgearbeiteter Bebauungsplan (mit den dazugehörigen klaren Abgrenzungen und Bebauungsvorgaben) vor. Er wird zwar als »Entwurf« bezeichnet, aber ob (und wenn ja, wo noch) Gestaltungsspielräume bestehen, wird nicht benannt und ist für die nicht-fachliche Öffentlichkeit nur schwer erkennbar. Nicht selten wirken die Pläne bereits sehr vollständig. Ähnliches gilt für den Aspekt der »Alternativen«. In den wenigen Fällen, in denen überhaupt verschiedene Lösungswege angedeutet wurden, handelt es sich nicht um echte Alternativen, sondern bestenfalls um (technische) Planungsvarianten – etwa verschiedene Erschließungsmöglichkeiten.

Eingangs (Kap. 3.1) hatten wir von Fällen berichtet, in denen frühzeitige Beteiligungen durchgeführt wurden, obwohl dies nicht erforderlich war (z. B. in »vereinfachten« Verfahren). Als Begründung wurde von den Planungsfachleuten darauf hingewiesen, dass man so frühzeitig Hinweise auf möglichen Korrekturbedarf oder noch nachzuliefernde Gutachten etc. erhalte. Wenn der Schritt der Unterrichtung wegfalle, fehle dieser wichtige, frühzeitige Austausch. Das heißt: Aus Sicht der Fachleute ist der Planungsstand zu diesem Zeitpunkt durchaus noch »offen« – allerdings nicht im inhaltlichen Sinne, sondern mit Blick auf den Grad der Durcharbeitung und argumentativen »Unterfütterung«.

Vollständigkeit

Wie in Kap. 2 erwähnt, findet der Aspekt der »Vollständigkeit« in den Kommentaren keinen weiteren Widerhall. Man wird ihn also zunächst auf die im Gesetz benannten Inhalte der Unterrichtung – Ziele und Zwecke der Planung, sich unterscheidende Lösungen, voraussichtlichen Auswirkungen der Planung« (§ 3 (1) BauGB) – beziehen können.

Dazu hatten wir oben (Kap. 3.2) bereits festgestellt, dass diesen Anforderungen in sehr unterschiedlicher Weise durch Bild- und Textdokumente entsprochen wird. Es ist von Verfahren zu Verfahren höchst divers, welche Dokumente im Rahmen der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung ausgelegt werden und welche inhaltliche Tiefe sie erreichen.

In nahezu allen untersuchten Verfahren werden die »Ziele und Zwecke« dargestellt. In manchen Fällen geschieht dies durch den Entwurf der formell gehaltenen Begründung zum Bebauungsplan, in anderen Fällen durch zusammenfassende Kurztexpte. Zur Darstellung »sich wesentlich unterscheidender Lösungen« ist, wie erwähnt, weitgehend »Fehlanzeige« zu melden.

Bezüglich der »voraussichtlichen Auswirkungen der Planung« ist häufig eine ganze Palette an Aussagen und Dokumenten vorzufinden. Teilweise werden dazu in den Begründungen zum Bebauungsplan Aussagen getroffen. Je nach Planungsstand, -umfang und Maß der möglichen Auswirkungen, werden zudem Gutachten und Konzepte unterschiedlicher Art (Verkehrs-, Emissionsgutachten, geotechnische, Niederschlagswasser- und andere Konzepte, Bestandsaufnahmen von Gehölzen u.v.a.m.) mit ausgelegt. Oft liegen sie zum Zeitpunkt der frühzeitigen Beteiligung noch im Entwurf vor, oder man findet einen Hinweis, dass die Gutachten in Bearbeitung sind und zur öffentlichen Auslegung gem. § 3 (2) BauGB ausgelegt werden etc.

Letztendlich entscheidend ist, dass der Öffentlichkeit keine wichtigen Informationen vorenthalten werden³⁴ – und dass das Dargestellte verständlich ist. Womit wir zum dritten Qualitätskriterium kommen:

Verständlichkeit

Diesem Qualitätskriterium wird in den juristischen Kommentaren eine besondere Rolle beigemessen. Demnach wird dem Zweck der »Unterrichtung« nur entsprochen, wenn sie für Bürgerinnen und Bürger verständlich ist.

Mit Blick auf die von uns untersuchten 100 Verfahren entsteht in Sachen »Verständlichkeit« ein sehr buntes Bild: von z. B. einfach gehaltenen, knappen textlichen Erläuterungen und anschaulichen Abbildungen, Erklärvideos etc. bis hin zu im »Amtsdeutsch« gehaltenen Texten, zeichnerischen Darstellungen nach Planzeichenverordnung³⁵ ist alles zu finden.

Verständlichkeit sollte ein zentrales Kriterium sein. Vielerorts ist das nicht der Fall.

Gute Verständlichkeit beginnt schon damit, dass man erst einmal erklärt, was »Bauleitplanung« und ein »Bebauungsplan« überhaupt sind, welche Rolle sie haben und wie man sie »lesen« kann. Insbesondere in größeren Kommunen ist solch eine allgemeine Einleitung (z. B. als »FAQ«) fester Bestandteil v.a. der kommunalen Websites. In kleineren Kommunen, bei denen die Auslegung teilweise nur im Amtsblatt zu finden ist, sind solche allgemeinen Erläuterungen zur Bauleitplanung nur selten zu finden.

Neben einem »allgemeinen Verständnis« von Bauleitplanung geht es dann um die Verständlichkeit des konkreten Verfahrens. Grafische Elemente – etwa in Form eines (interaktiven) Lageplans zur räumliche Verortung des Plangebiets oder in Form eines Rahmenplans zur Darstellung der städtebaulichen Planungen – wirken meist unterstüt-

zend, um die geplanten Inhalte besser zu verstehen. Aber auch hier ist eine einfache Lesbarkeit nicht unbedingt gegeben, auch hier kommt es auf die Art der Darstellung an.

Dass Bebauungsplanentwürfe in der »Sprache« der Planzeichenverordnung für Laien unverständlich sind, wurde bereits erwähnt. Ist dies die einzige Darstellungsform (was vielerorts der Fall ist) kann von einer Verständlichkeit des Vorhabens nicht die Rede sein. Das ändert sich in Grad, wenn der derart dargestellte Bebauungsplan durch weitere einfach verständliche Darstellungen ergänzt wird.

Auch bei den Texten herrschen schwer verständliche Darstellungen vor. Oft handelt es sich um Vorfassungen der späteren formellen Planbegründungen und/ oder um Ratsvorlagen – gleichermaßen weit entfernt von alltags-tauglicher Sprache. Und zumeist viel zu lang, um informationswillige Bürgerinnen und Bürger zu erreichen.

Aber auch hier gibt es, wie bereits erwähnt, immerhin Gegenbeispiele: In etwa jedem fünften Verfahren sind zusammenfassende Dokumente in Form von Faltblättern, Flyern oder knappen Beschreibungen der Vorhaben im Internet etc. zu finden.

»Transparenz« ist ein weiterer wichtiger Baustein in Sachen Verständlichkeit. Dies meint beispielsweise die nachvollziehbare Darstellung des Verfahrens und des jeweils erreichten Standes (z. B. durch Kennzeichnung der inhaltlichen Änderungen im Verlauf des Prozesses). Transparenz zeigt sich aber auch in der klaren Kommunikation, wann welcher Verfahrensschritt durchgeführt wird bzw. wurde – und welche noch bevorstehen (z. B. in Form von tabellarischen Auflistungen).

Die Frage nach der »Verständlichkeit« gewinnt noch einmal deutlich an Gewicht, wenn man den knappen zweiten Satz aus der gesetzlichen Regelung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 3 (1) BauGB) ernst nimmt. Dort heißt es: »Auch Kinder und Jugendliche sind Teil der Öffentlichkeit«. Wie sind hohe Komplexität und geringe Verständlichkeit vieler Darstellungen der Pla-

nungsvorhaben mit dem Ziel der ernsthaften Beteiligung von Kindern und Jugendlichen zu vereinbaren? Man wird wohl sagen können: Gar nicht.

Im Rahmen unserer Auswertungen konnten keine Inhalte gefunden werden,

die diesen Eindruck entkräften würden. Wenn überhaupt sind lapidare Formulierungen wie die folgenden zu finden: »Die oben genannten Formen der frühzeitigen Öffentlich-

keitsbeteiligung sind gleichermaßen für die Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen offen.«

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

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

Lediglich eine Kommune war zu finden, die im Zusammenhang mit der Planung einer Kindertagesstätte eine separate Kinderbeteiligung vorschlug. Was daraus wurde, war jedoch nicht zu eruieren.

Es bleibt daher bei der Erkenntnis: Dass Kinder und Jugendliche Teil der Öffentlichkeit sind und damit ohne Erlaubnis der Erziehungsberechtigten Stellungnahmen abgeben dürften, steht zwar im Gesetz. Aber in der Praxis findet sich nichts, was das ermöglichen würde.

Dabei wäre, am Rande bemerkt, eine kinder- und jugendgerechte Darstellung auch für Erwachsene hilfreich.

3.5 Haltungsfragen: Ein kurzes Zwischenresümee

Es ist inzwischen deutlich geworden: Die Bandbreite der Ausgestaltung von frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligungen, die im Rahmen dieser Studie erfasst und ausgewertet wurden, ist groß.

Aber es gibt zumeist klar erkennbare Schwerpunkte.

Nimmt man etwa die Informationsfülle und -qualität: Sie reicht von »mager« bis »überfrachtet«. Den Schwerpunkt aber bilden spröde, vor allem an den förmlichen Anforderungen der zweiten Beteiligungsstufe orientierte Darstellungen.

Oder die Verständlichkeit: Von nahezu unverständlich bis sehr bemüht. Aber ganz überwiegend: für Personen ohne fachlichen Hintergrund kaum geeignet, geschweige denn ansprechend.

»Auch Kinder und Jugendliche sind Teil der Öffentlichkeit« – in der Praxis der Öffentlichkeitsbeteiligung findet dieser Satz allerdings keinen Niederschlag.

³⁴ Eine nicht nur formale, sondern auch inhaltliche Prüfung der Vollständigkeit ist im Rahmen dieser Untersuchungen nicht möglich. Dazu bedürfte es »investigativer« Fallstudien, die nicht nur das öffentlich zugängliche Material in den Blick nehmen. Dabei dürften etwa Vorklärunen mit Vorhabenträgern u.ä. regelmäßig zu den Informationen gehören, die nicht Teil der »Unterrichtung« sind.

³⁵ Verordnung über die Ausarbeitung der Bauleitpläne und die Darstellung des Planinhalts (Planzeichenverordnung – PlanZV) vom 8.12.1986

Oder die Eröffnung von Kommunikationswegen: Hier reicht das Spektrum von der Angabe einer Amtsadresse bis zu vielfältigen mündlichen oder schriftlichen Kontaktangeboten – online wie offline. In der Mehrheit der Fälle werden immerhin Kontaktpersonen benannt und schriftliche Mitteilungsformen z. B. für Stellungnahmen eröffnet.

Oder die Art der Verfahrensgestaltung: Hier lassen sich zwei Gruppen bilden, die in sich wiederum ein qualitativ breites Spektrum umfassen: Es dominieren jene, die ihr Angebot auf die mehr oder minder einladende Gestaltung der Grundschritte beschränken: Bekanntmachung/ Auslegung, Entgegennahme schriftlicher Stellungnahmen und Angebot zur Erörterung/ Erläuterung bei Bedarf. Sie bilden mit etwa 70 % die größte Gruppe der untersuchten Verfahren.

In etwa 30 % der Fälle wird dieses Grundangebot um öffentliche Veranstaltungen erweitert. Aber auch hier gibt es neben besonderen Bemühungen (Zielgruppenbezug, Onlineangebote etc.) wiederum einen Schwerpunkt in Form traditioneller Bürgerversammlungen.

Versucht man all diese Aspekte zu bündeln und einen Gesamteindruck der Befunde zu vermitteln, so lassen sich unseres Erachtens drei »Haltungen« identifizieren, mit denen frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung in der Praxis gestaltet werden:

Die »defensive« Haltung meint eine eher abwehrende Einstellung gegenüber der Öffentlichkeitsbeteiligung und den damit einhergehenden Rückmeldungen aus der Bürgerschaft. Wenn es an einer Stelle heißt, »Stellungnahmen gegen einen Plan können schriftlich [...] vorgebracht werden« dann wird diese Haltung auf den Punkt gebracht. So deutlich wird sie jedoch selten dokumentiert.

Wesentlich häufiger ist jedoch nach unserer Einschätzung eine »passive« Haltung, die mit Sätzen wie »auf Verlangen wird der Plan erläutert« zum Ausdruck kommen kann. Mit ihr wird signalisiert: Wir bieten unserer gesetzlichen

Pflicht entsprechend Informations- und Erörterungsmöglichkeiten an. Wer das nutzen will, möge es nutzen. Bei Bedarf stehen wir den Bürgerinnen und Bürgern zur Verfügung.

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

Praxis der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung in drei Worten: »überwiegend wenig ambitioniert«

Will man die Praxis der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung noch knapper charakterisieren, bieten sich drei Worte an: überwiegend wenig ambitioniert.

Wie solche Befunde einzuordnen und zu bewerten sind, soll im Folgenden erörtert werden. Dabei nutzen wir die Chance eines Langzeitvergleichs, um Konstanten und Veränderungen zu identifizieren:

3.6 Ein Blick zurück, Ergebnisse im Vergleich: 1982 | 2023

Im Jahr 1982 wurden die Ergebnisse eines Forschungsprojektes publiziert, dem eine ähnliche, zentrale Untersuchungsfrage zugrunde lag wie unserer Untersuchung aus den Jahren 2022/23. Unter dem Titel »Praxis der Gemeinden bei der Beteiligung der Bürger an der Bauleitplanung« wird darin sowohl auf das damalige Verständnis der (frühzeitigen) Bürgerbeteiligung wie auch auf verschiedene Aspekte der Verfahrensgestaltung (Ankündigung, Zeitpunkt, Formen der Anhörung und Erörterung) geblitzt (Evers et al. 1982 – s. auch Abb. 12). Das ermöglicht eine weitgehende Vergleichbarkeit der damaligen und heutigen Befunde.³⁶

Schon auf den ersten Blick wird eine Ähnlichkeit deutlich. Denn der oben beschriebene Befund, dass die Praxis der Verfahrensgestaltung

eine erhebliche Bandbreite aufweist, aber Schwerpunkte deutlich zu erkennen sind, spiegelt sich auch in zusammenfassenden Zahlen der 1982er Untersuchung wider: Im Rahmen der Umfrage wurden die Kommunen zunächst gebeten, ihre durchgeführten Beteiligungsverfahren drei »Intensitätsstufen« zuzuordnen, das Ergebnis war deutlich: 87 % der untersuchten Bauleitplanungsverfahren wurden als »Standardverfahren« klassifiziert, 5 % als »außergewöhnlich aufwendige« und 8 % als »vereinfachte« Verfahren (Evers 1982: 327). Resümierend wurde damals festgestellt: »Die in den Gemeinden vorherrschende Praxis bei der frühen Bürgerbeteiligung nach § 2a BBauG zeichnet

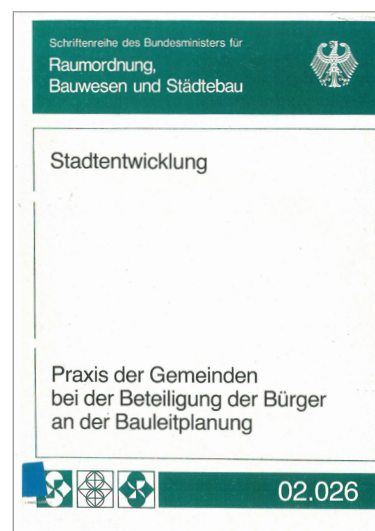


Abb. 12: Umschlag der Publikation zum Forschungsprojekt (Evers u.a. 1982)

sich [...] nicht gerade durch Lebhaftigkeit und Experimentierfreude aus; wo weitgehend routinierte Pflichtleistungen das Bild bestimmen, mag vielleicht den Buchstaben des Gesetzes Genüge getan sein – die hochgesteckten Erwartungen, die man in der öffentlichen Diskussion an die Bürgerbeteiligung geknüpft hatte, lassen sich damit aber keinesfalls erfüllen.« (Ebd.)

Da die Gegenstände der Studie von 1982 mit denen unserer Untersuchung weitgehend identisch und die Fragestellungen vergleichbar sind, liegt es auf der Hand nach weiteren Übereinstimmungen, aber auch nach Veränderungen zu fragen.

Zunächst bleibt es bei dem Eindruck: Es ist erstaunlich Vieles (noch) so wie seinerzeit. Manche der Feststellungen aus der 1982er Studie kann man wortgleich übernehmen. Einige Beispiele:

- 1982 folgte die große Mehrzahl der Verfahren (82 %) »lokalen Routinen«. Auch in der heutigen Studie ist eine klare Tendenz zu standardisierten Prozessen zu erkennen, die sich von denen vor 40 Jahren kaum unterscheiden lassen. Lediglich bei besonders »kritischen, »brisanten« oder auch »öffentlich wirksamen« Fällen weiche man, wie es in unseren Interviews hieß, von dem üblichen Standard ab.
- Auch im Bereich der Bekanntmachung sind starke Parallelen zwischen 1982 und heute zu erkennen: Nach wie vor muss die Bürgerschaft die Ankündigung von Öffentlichkeitsbeteiligungen zumeist in den Tiefen kommunaler Amtsblätter (oder Websites) suchen. Nur teilweise wird die Öffentlichkeit auch über Pressemitteilungen oder Anzeigen in Stadtanzeigern o. ä. informiert. Gezielte Einladungen an spezifische Gruppen (z. B. Anrainerinnen und Anrainer etc.) stellen auch heute noch Ausnahmen dar.
- Ausgelegt wurden früher in über 60 % der Fälle Bauleitplanentwürfe, die Evers et al. mit Recht als sperriges, nicht ausreichend verständliches Material werteten. Auch heute finden solche Darstellungen, die für nicht fachkundige Personen nur schwer verständlich sind, in drei Viertel aller Fälle Verwendung. Mit Blick darauf würden die Aachener Forscherinnen und Forscher von 1982 wahrscheinlich ihre Forderung wiederholen, dass »allgemein verständlich didaktische Darstellungen o. ä. verpflichtend sein müSSten.« (Evers et. al. 1982: 74)

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

Es gibt jedoch auch Punkte, bei denen man der dama-

ligen Sichtweise nicht folgen kann. Das gilt z. B. für die Einschätzung, dass aus der seinerzeit festgestellten Reihenfolgen von Aufstellungsbeschluss und frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung zu schließen sei, dass in fast allen Verfahren nur

»Die Informationspraxis bleibt offenbar sehr stark der alten Form passiver Informationsgewährung verhaftet.« (Evers et. al. 1982: 67)

das »Wie«, nicht aber das »Ob« des Vorhabens erörtert werden konnte. Diese Äußerung überbewertet nicht nur die (geringe) rechtliche Bedeutung der Abfolge, sondern beinhaltet auch eine grundsätzliche Überschätzung der Gestaltungsfreiheit in der verbindlichen Bauleitplanung: Über das »Ob« von Bebauung müsste eigentlich auf vorgelagerten Ebenen (Flächennutzungs- und Rahmenpläne) verhandelt und entschieden worden sein, sodass es in der Tat im Bebauungsplan um – oft aber durchaus bedeutsame – Fragen des »Wie« geht. Wer das negiert, legt an die inhaltliche Reichweite der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung einen falschen Maßstab an. Die daraus resultierende Fehleinschätzung war denn auch eine Ursache für die Enttäuschung in der allgemeinen Partizipationsdiskussion, die Anfang der 1980er-Jahre die Beurteilung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung zu prägen begann.

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

- Die seinerzeit geforderte »Implementierung einer generellen örtlichen Regelung zur Bürgerbeteiligung« wird heute in mehr als hundert Kommunen bereits in Form von Leitlinien zur Bürgerbeteiligung etc. umgesetzt.³⁷ Ob das bei rund 11.000 Gemeinden in Deutschland viel oder wenig ist, sei dahingestellt.
- Die Forderung nach einem »(dauerhaften) Einrichten von Planungs- oder Bürgerforen« als Diskussionsraum zu Fragen der Stadtentwicklung hatte in den

³⁶ Das vom damaligen Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau in Auftrag gegebene Forschungsprojekt nutzte eine andere Methodik (schriftliche Befragung, also Selbstauskunft der Befragten), war aber auch um möglichst repräsentative Breite bemüht. Auf solche Unterschiede, aber auch auf viele Details der damaligen Befunde, gehen wir in der Arbeitspapier-Reihe (AP 3) zu diesem Projekt näher ein – abzurufen auf den Seiten von NetzwerkStadt (<https://netzwerk-stadt.eu/>). An dieser Stelle konzentrieren wir uns auf zentrale Aspekte des Vergleichs.

³⁷ zur Übersicht vgl. <https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik-gestalten/kommunale-leitlinien-buergerbeteiligung/sammlung-kommunale-leitlinien/>

Jahren nach 1982 durchaus Resonanz. Zahlreiche Foren zu Fragen der Stadtentwicklung entstanden. Allerdings ist diese Entwicklung zwischenzeitlich wieder abgeebbt.³⁸

- Wenn in der Studie von 1982 eine Erweiterung der Definition von Trägern öffentlicher Belange (TÖB) im Hinblick auf Verbände, Vereine und Initiativen gefordert wird, so hat sich in dieser Hinsicht auf den ersten Blick nichts Wesentliches geändert. Immerhin ist zwischenzeitlich festgestellt worden, dass insbesondere Naturschutzverbände zwar keine »Träger öffentlicher Belange« sind, aber ebenfalls die Möglichkeit haben, in den Verfahren nach § 4 BauGB mitzuwirken. Für die Praxis aber noch wichtiger ist die folgende Klarstellung: »Abgesehen davon ist es den Gemeinden nicht verwehrt, in Einzelfällen über die gesetzliche Verpflichtung hinaus auch Stellen oder Personen zu beteiligen, die nicht als TöB anzusehen sind [...]. Ihre Beteiligung kann im Gegenteil sogar zweckmäßig sein, wenn von diesen Personen oder Stellen sachdienliche Anregungen zu erwarten sind.« (HMWEVW 2019: 3.4)

Es gibt aber auch Aspekte, die die Vermutung nahelegen, es habe sogar Rückwärtsentwicklungen gegeben. Das gilt insbesondere für die Rolle der öffentlichen Versammlungen im Rahmen der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung. Hier hat sich der Anteil der Verfahren, in denen solche Erörterungen durchgeführt wurden und werden, nahezu halbiert. Evers u. a. identifizierten noch 60 % aller Verfahren, die der »notwendigen«³⁹, wenn auch nicht hinreichenden Bedingung« (1982: 94) entsprechen und Bürgerversammlungen durchführen. In unserer Untersuchung sind das nur noch 34%.⁴⁰ ... Ein weiterer Befund, der zu denken gibt.

Nicht zuletzt sind auch bei Folgerungen und Forderungen Übereinstimmungen und Anknüpfungspunkte zu finden. Zum Beispiel:

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

sen auch heute noch viele Wünsche und Möglichkeiten offen.⁴¹

Angesicht der großen Gestaltungsfreiheit in der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung bestünde gerade hier die Chance, Planungsprozesse verständlicher zu machen. Aber sie wird – von Ausnahmen abgesehen – nicht ergriffen. Dabei gibt es im digitalen Zeitalter geradezu eine Explosion von Möglichkeiten zu verständlicher, anschaulicher Darstellung und anregenden Interaktion. Zugleich signalisieren aber auch Stichworte wie »Informationsüberflutung« etc.. Dies sind Schattenseiten der neuen Möglichkeiten (die auch in einigen unserer Fälle zu beobachten waren). Kurzum: In 40 Jahren hat sich das Wissen um Kommunikation in der nicht umsonst so genannten »Informationsgesellschaft« gravierend verändert. Auf diese Veränderung des Kontextes planungsbezogener Beteiligung gehen wir in Kapitel 4 ein.

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

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

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

Da der Gesetzgeber die kommunikative Ausgestaltung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung vollständig ins

Ermessen der jeweiligen Gemeinde gestellt hat, ist hier alles möglich: von der schmallippigen Bekanntmachung mit Gesprächsangeboten im Planungsamt bis hin zu anregenden Veranstaltungen auf Stadtteilstesten, aufwendigen Planungsforen oder vertiefenden Workshops. Wie mit dieser Aufgabe umgegangen wird, sagt also sehr viel über die Haltung von Kommunen im Bezug auf die Aufgabe »Öffentlichkeitsbeteiligung«.

Und um die scheint es anders zu stehen als eine Betrachtung von avancierten Praxisbeispielen in wenigen Gemeinden vermuten lässt. Aber wie ist diese Erkenntnis zu bewerten?

³⁸ Während es wesentliches Kennzeichen dieser Foren war, dass Akteure aus allen Bereichen der Stadtgesellschaft vertreten waren (also Wirtschaft, Kultur, Wissenschaft, Politik, organisierte/ nichtorganisierte Zivilgesellschaft u.a.) konzentrierte sich die Aufmerksamkeit in der Folgezeit wieder auf ein reduziertes (bilaterales) Verständnis von Öffentlichkeitsbeteiligung. Solche Moden und Zyklen in der Beteiligungspraxis wären eine eigene Betrachtung wert.

³⁹ Im rechtlichen Sinne »notwendig« waren öffentliche Veranstaltungen allerdings schon damals nicht.

⁴⁰ Eingerechnet sind hier auch die Veranstaltungen, die geplant waren, aber pandemiebedingt abgesagt wurden (dazu mehr in Kap. 4).

⁴¹ Dabei ist die Herausforderung für die Verwaltungen durchaus erheblich, gilt es doch formale Anforderungen (denen oft im Juristen- und Verwaltungsdeutsch entsprochen wird) mit Alltagsverständlichkeit zu vereinbaren.

ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG ONLINE

Auf den ersten Blick hat sich die Handhabung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung in der Praxis in den letzten Jahrzehnten kaum verändert. Das wurde in der Auswertung von 100 Verfahrensdarstellungen deutlich (Kap. 3). Der zweite Blick macht jedoch klar, dass es in dieser Zeit – mit Entstehung und Nutzung des Internets – eine gravierende Veränderung der Kommunikationsmöglichkeiten zwischen Verwaltungen und Stadtgesellschaft gibt.

Aus diesem Grunde widmen wir diesem Aspekt im Folgenden gesonderte Betrachtungen:

Beim ersten Abschnitt (Kap. 4.1) handelt es sich um die Querauswertung der 100 Fälle, die schon im ersten Auswertungsschritt (Kap. 3) die Basis bildeten. Nun wird gefragt, wie internetbasierte Kommunikationsmöglichkeiten in Verfahren frühzeitiger Öffentlichkeitsbeteiligung – angesichts gesetzlicher Vorschriften und unter den Sonderbedingungen einer Pandemie – in der Praxis umgesetzt wurden und werden. Dabei werden zunächst die verschiedenen »digitalen Orte der Unterrichtung« betrachtet, um daraufhin die Optionen zur »Online-Äußerung« und »Online-Erörterung« näher darzustellen.

Unser Untersuchungszeitraum war von einem Ereignis geprägt, das nach dem Eindruck vieler Beobachterinnen und Beobachter zu einem wesentlichen »Digitalisierungsschub« beigetragen hat: Mit der Covid-19-Pandemie wurden viele kommunikative Aktivitäten ins Internet verlagert (vgl. u.a. Brokow-Loga (Hg.) 2023). Dem wurde auch in der Planungsgesetzgebung mit dem »Planungssicherstellungsgesetz« (PlanSiG) Rechnung getragen. Der Frage, welchen Einfluss die Pandemie und das damit verbundene Gesetz auf die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung (in den von uns erfassten 100 Verfahren) hatten, widmeten wir eine eigene Auswertung (Kap. 4.2).

Man muss über einzelne Verfahren hinaus auch deren Kontext betrachten, um den Stand der Praxis angemessen einschätzen zu können.

Im abschließenden dritten Abschnitt dieses Kapitels (Kap. 4.3) wird eine zentrale Folgerung aus den Ergebnissen unserer empirischen Untersuchungen aufgegriffen: Man muss über einzelne Verfahren hinaus auch deren Kontext betrachten, um den Stand der Praxis angemessen einschätzen zu können. Dabei weitet sich der Blick vom einzelnen Prozess (Bebauungsplanung) zur Gesamtheit der internetbasierten Informations- und Kommunikationsangebote einer Kommune zu Themen und Aufgaben der räumlichen Entwicklung. Dabei geht es unter anderem um folgende Fragen:

- In welchem *inhaltlichen Kontext* stehen die Bauleitplanverfahren? Wird allgemein über Stadtentwicklung und die sich stellenden Aufgaben informiert, werden Bezüge zu Entwicklungsvorstellungen für den jeweiligen Raum, über die ggf. bereits zuvor diskutiert wurde, sichtbar?
- Welche Teilhabeangebote zu Aufgaben und Vorhaben der Stadtentwicklung werden insgesamt gemacht? In welchem *kommunikativen Kontext* stehen also die gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren? Lassen sich auch über kurze »Informationsfenster« (z. B. Benachrichtigung/ Auslegung) hinaus Informationen zum Fortgang der Vorhaben und Verfahren finden?
- Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung ist ein Schritt in einem letztlich politisch zu entscheidenden Verfahrensgang. Es ist daher auch nach dem *politischen Kontext* zu fragen. Wird diese Verknüpfung deutlich? Wird überhaupt über die politische Arbeit der Gremien – in Bezug zu Plänen und Vorhaben der Stadtentwicklung – informiert?
- Und nicht zuletzt ist der *administrativ-organisatorische Kontext* von Bedeutung, also die Frage zu stellen, wie ein entsprechend breites Informationsangebot inhaltlich und organisatorisch in der Verwaltung betreut wird.

Diese Fragen werden stichprobenhaft in 16 Kommunen auf der Basis kommunaler Websites untersucht, ergänzt um ebenso stichprobenhafte Interviews. Das lässt in Bezug auf den Kontext der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung tragfähige Aussagen zu, eröffnet aber gleichzeitig ein neues, eigenes Forschungsfeld. Denn ein Befund lautet: In Sachen Internetpräsenz der Kommunen herrscht insbesondere mit Blick auf deren partizipative Dimension derzeit erhebliche Bewegung. Insbesondere die Entwicklung digitaler Beteiligungsportale ist hier von Bedeutung. Deren Anspruch reicht weit über einzelne gesetzlich vorgeschriebene Verfahren hinaus. Zumeist wird dort ein thematisch breites Angebot präsentiert (vom Bürgerhaushalt bis zur Platzumgestaltung), zur Mitwirkung eingeladen, der Verlauf von Prozessen dokumentiert und zumeist auch bürgerschaftliches Engagement thematisiert.

Die sich hier abzeichnenden Entwicklungen verdienen zweifellos vertiefter Betrachtung. Das unterstreichen die Stichproben. Zugleich erlauben sie schon Folgerungen – in Form von Fragen für weitere Forschungen.

4.1 Die Nutzung von Online-Elementen in Prozessen der verbindlichen Bauleitplanung – im Fokus: § 3 (1) BauGB

Auf die hier zentrale Forschungsfrage, wie die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß § 3 (1) BauGB in der Praxis gestaltet wird, konnten wesentliche Antworten bereits im 3. Kapitel gegeben werden. Dabei standen analoge Prozess-Elemente im Vordergrund. Nun soll – darauf aufbauend – ein Blick auf die Online-Elemente der gleichen 100 Verfahren geworfen werden.

Zuvor ist es jedoch sinnvoll, kurz noch einmal auf die Gesetzeslage einzugehen. Denn noch hat sich nicht überall herumgesprochen, dass Internetnutzung im Planungskontext inzwischen gesetzlich vorgeschrieben ist.

Gesetzeslage

Mit dem »Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenhalts in der Stadt« hat der deutsche Gesetzgeber im Jahr 2017 die Verpflichtung zur Nutzung des Internets im Rahmen der Bauleitplanung ausgesprochen:

»Der Inhalt der ortsüblichen Bekanntmachung nach § 3 Absatz 2 Satz 2 und die nach § 3 Absatz 2 Satz 1 auszuliegenden Unterlagen sind zusätzlich in das Internet einzustellen und über ein zentrales Internetportal des Landes zugänglich zu machen.« (§ 4a Abs. 4 Satz 1 BauGB)

Der Gesetzesauszug zeigt zugleich, dass sich die gesetzliche Verankerung in erster Linie auf die Auslegung gem. § 3 (2) BauGB bezieht. Die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung ist also nicht unmittelbar gemeint. Anders formuliert: Sie ist auch hinsichtlich der Internetnutzung grundsätzlich frei gestaltbar. Da jedoch viele Kommunen, wie bereits beschrieben, die Ausführung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung gem. § 3 (1) BauGB stark an den Vorgaben für die sogenannte förmliche Beteiligung (§ 3 (2) BauGB) orientieren, wenden sie die entsprechende Regel auch hier an.

Für viele Gemeinden bedurfte es aber der Gesetzesvorgaben nicht, denn sie nutzen zunehmend insbesondere das Internet (auch) für ihre Kommunikation in und mit der Stadtgesellschaft. Manche von ihnen scheinen sich sogar schon auf dem Weg von einer rein technischen Umstellung (Digitalisierung) zu einer veränderten kommunikativen Kultur (Digitalität) zu befinden (vgl. Bittner 2003 sowie Filipović 2019) – einer Entwicklung, die weitreichende Konsequenzen auch für planungsbezogene Kommunikation haben wird. Aber das ist ein eigenes Thema, dem zukünftig – auch in Verbindung mit den in Kapitel 4.3 anzusprechenden digitalen Teilhabepattformen – verstärkte Aufmerksamkeit zu widmen ist.

Hier geht es vorläufig (nur) um die Internetnutzung für Bekanntmachungen und »Auslegung« von Planungsunterlagen in der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung:

Digitale Orte der »Unterrichtung« – Online-Auslegung

Fast alle untersuchten Bebauungsplanverfahren wurden in irgendeiner Form online ausgelegt. Bei acht Verfahren war die Online-Auslegung sogar die einzige Form der Auslegung, d.h. es gab keine parallel laufende analoge Auslegung der Dokumente (s. oben Abb. 09: Verteilung »Formen der Auslegung«).

Es gibt mehrere digitale »Orte«, an denen die Informationen und Dokumente der Bauleitplanung online ausgelegt sowie Hinweise zu Erörterungs- und Äußerungsmöglichkeiten gegeben werden: Es sind insbesondere die kommunalen Websites mit ihren Fachplanungsseiten (»Stadtplanung« etc.), die die laufenden Verfahren der kommunalen Bauleitplanung darstellen (95 %) (s. Abb. 13). In den Stadtstaaten sind es entsprechend die jeweils zuständigen Bezirksseiten.

Die Handhabung und Auffindbarkeit sind dabei sehr verschieden. Teilweise ist die Benutzerführung intuitiv gestaltet und man wird über die Startseite hin zur Bauleitplanung und den laufenden, sich in Auslegung befindenden Verfahren navigiert. In wenigen Fällen gibt es sogar einen

Orte der Online-Auslegung

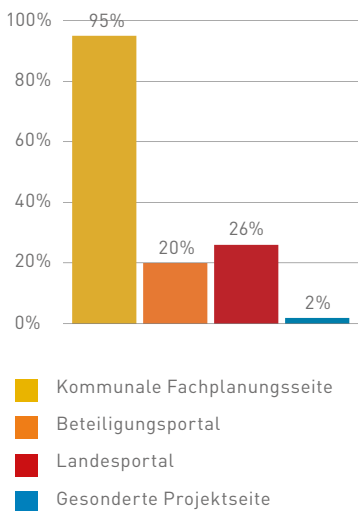


Abb. 13: Verteilung »Orte der Online-Auslegung«, Quelle: eigene Darstellung

Gelegenheit zur Online-Äußerung

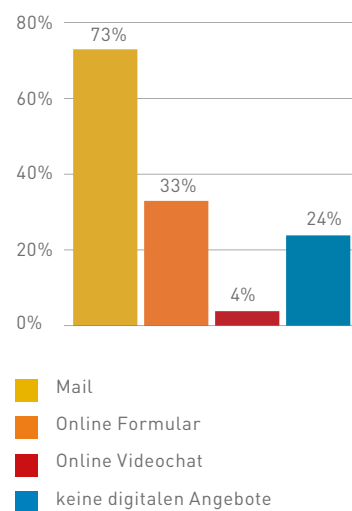


Abb. 14: Verteilung »Gelegenheit zur Online-Äußerung«, Formen der digitalen Stellungnahme, Quelle: eigene Darstellung

»Verfahrens-Button« auf der kommunalen Startseite, über den man direkt zu den laufenden Verfahren gelangt. Auch Hinweise unter »Aktuelles« bzw. »News« sind mancherorts zu finden.

In anderen Fällen gilt es, sich durch die verschiedenen Reiter wie »Wirtschaft & Umwelt« zu klicken, um als Unterordner dann irgendwo die Bauleitplanung zu entdecken oder durch die einzelnen Dokumente der digitalen Bekanntmachungen und Amtsblätter zu blättern, um einen Verfahrenshinweis zu erhalten.

Ist man dann bei den aktuell laufenden Bebauungsplanverfahren angekommen, blickt man auf eine kurze oder lange Liste von Verfahren, die sich in Bearbeitung (bzw. Auslegung) befinden. Bei der einen Kommune ist diese Liste sortiert nach Aktualität bzw. Verfahrensschritten gem. § 3 (1) / § 3 (2) BauGB, bei der anderen ist sie sortiert nach Stadtteilen, bei den nächsten wiederum nach Verfahrensart etc.

In einigen Fällen ist diese Auflistung der laufenden Bebauungsplanverfahren verknüpft mit einem städtischen Geoportal, z. B »Online-B-Plan-Auskunft« oder »Bauleitplanung online«, wie es mancherorts heißt, über dessen interaktive Karte ein Auffinden einzelner Verfahren ermöglicht wird.

Neben diesen kommunalen Websites gibt es mancherorts *Beteiligungsportale*, die auch Zugang zu Verfahren

der Bauleitplanung bieten (mehr dazu: Kap. 4.3). Es gibt Beteiligungsportale, die in die kommunale Website integriert sind, und andere, die davon losgelöst separat geführt werden. Zwar legen die meisten Beteiligungsportale ihren Fokus auf freiwillige, gesetzlich nicht vorgeschriebene Verfahren und Projekte mit »Eventcharakter«, dennoch lassen sich in unserer Untersuchung mehrere Kommunen finden, die auf ihren Beteiligungsportalen auch aktuelle Verfahren der örtlichen Bauleitplanung mit auführen. Jedes fünfte unserer betrachteten Verfahren (20 %) wird auf solch einem Beteiligungsportal aufgeführt. Teilweise ist eine vollständige Darstellung der frühzeitigen Auslegung vorzufinden, d.h. wie bei den kommunalen Fachplanungsseiten eine Darstellung mit Informationen und Dokumenten zum Verfahren sowie Hinweisen zu Erörterungs- und Äußerungsmöglichkeiten. Teilweise ist es aber auch nur ein kurzer Hinweis zur Auslegung (z.T. inkl. Verlinkung auf die städtische Website bzw. Verfahrensseite).

In den Untersuchungen – v.a. in den Interviews – wurde deutlich, dass die Beteiligungsportale im Vergleich zu den Fachplanungsseiten einer anderen »Zwecksetzung« dienen und daraus auch eine eigene »Logik« entwickeln. Während die Fachverwaltung in erster Linie ihr »Pflichtenheft« zu Verwaltungsvorgängen erfüllt, ist es das Ziel der Teams und Beauftragten, die die Beteiligungsportale betreuen, der Bürgerschaft viele Möglichkeiten zur Teilhabe zu eröffnen, sie zu informieren, auf Verfahren und Projekte aufmerksam zu machen, Partizipationsmöglichkeiten an-

zubieten. Aber auch: Mängel zu melden, Ideen einzubringen, sich bürgerschaftlich zu engagieren etc.

Diese unterschiedliche Zwecksetzung zeigt sich auch darin, wie lang ein Verfahren für die Öffentlichkeit abrufbar, d.h. in diesem Fall online verfügbar bleibt: So verschwindet es bei den kommunalen Websites mit ihren Fachplanungsseiten nicht selten nach Ablauf des Beteiligungszeitraumes von der digitalen Bildfläche, ist aber auf den Beteiligungsportalen auch im Nachhinein zur Information noch aufzufinden.

Zudem gibt es die *nicht-kommunalen Portale*. Hiermit sind insbesondere die Landesportale einiger Bundesländer gemeint, auf denen die Kommunen ihre Verfahren einstellen können. 26 % der in dieser Studie untersuchten Verfahren werden auf solch einem Portal dargestellt. In dem einen Bundesland heißt das Landesportal »Geoportale Bauleitplanung«, beim anderen »Geodatenportal« oder »Bau- und Planungsportal«, beim nächsten ist es das »Bauportal«, und noch ein anderes Bundesland hat es mit dem Beteiligungsportal zusammengefasst und nennt es »Bauleitplanungs- und Beteiligungsportal«.

Neben den Landesportalen konnte bei zwei Verfahren noch eine weitere Art nicht-kommunaler Seite gefunden werden, auf der die Bebauungsplanverfahren mit dem Schritt der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung dargestellt werden und für die Öffentlichkeit als digitale Informationsquelle dienen: In beiden Fällen sind es gesonderte Projektseiten, die explizit für das Verfahren eingerichtet wurden. In dem einen Fall handelt es sich um eine Website des Vorhabenträgers, in dem anderen Fall ist es eine Website einer Bürgerinitiative gegen das Bauvorhaben zur Mobilisierung der Bürgerschaft.

Gelegenheit zu »Online-Äußerung« ...

Die Möglichkeit, Stellungnahmen zu Vorhaben auch digital abzugeben, ist heutzutage ein fester Bestandteil der frühzeitigen Beteiligung und ergänzt damit vielerorts die analogen Optionen. Bei 73 % der betrachteten Verfahren wird die Möglichkeit eingeräumt, per Mail eine schriftliche Stellungnahme abzugeben (s. Abb. 14). Diese wird in den meisten Fällen direkt an das zuständige Stadtplanungsamt (oder auch in Ausnahmefällen an das extern beauftragte Planungsbüro) adressiert.

In 33 % aller Verfahren wird zudem ein Online-Formular angeboten. Bei einigen Fällen sind es die Landesportale, die diese Option anbieten und die schriftlichen Eingänge direkt an die jeweils zuständige Kommune weiterleiten.

In 4 % der untersuchten Fälle gibt es zudem das Angebot eines individuellen Videochats, bei dem man sich mit vorheriger Terminvergabe mit einer Fachperson aus dem Stadtplanungsamt online per Videokonferenz zusammenschaltet, um eine Stellungnahme abzugeben. Laut Kurzinterview wurde dieses Angebot aber kaum wahrgenommen.

In 24 % der Fälle gibt es keinen konkreten Hinweis auf Online-Äußerungsmöglichkeiten. Doch auch hier ist nicht auszuschließen, dass Stellungnahmen trotzdem z. B. per Mail abgegeben werden können, es nur nicht explizit so benannt wird.

.. und zur »Online-Erörterung«

Im Gegensatz zu den Angeboten der Online-Äußerung, sind die Angebote der Online-Erörterung deutlich beschränkter. In 90 % der betrachteten Bebauungsplanverfahren werden keinerlei Möglichkeiten für die Öffentlichkeit eingeräumt, die Inhalte des Verfahrens digital im Dialog zu erörtern. Die wenigen Verfahren, die eine Form der Online-Erörterung anbieten, stellen eindeutig eine Ausnahme dar.

Neben dem o.g. Angebot eines individuellen Videochats, bei dem im Dialog das Vorhaben erörtert und diskutiert werden kann, ist insbesondere die digitale Öffentlichkeitsveranstaltung als Online-Erörterungsformat zu nennen. In sechs Verfahren wurde solch eine Form der Online-Erörterung als »Online-Werkstatt«, »digitale Informationsveranstaltung« oder »Online-Bürgerversammlung« durchgeführt. In den digitalen Öffentlichkeitsveranstaltungen wird in der Regel – wie bei der analogen Form – das Vorhaben vorgestellt sowie Zeit für Rückfragen, Diskussion und Anmerkungen eingeräumt.

All diese Formen der Online-Erörterung haben einen deutlichen Bezug zur Coronapandemie und stellen teilweise einen Ersatz für analoge Formen dar, die aufgrund von notwendigen Kontaktbeschränkungen nicht ortsüblich durchgeführt werden konnten:

4.2 Corona und die Folgen

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

Coronabezug

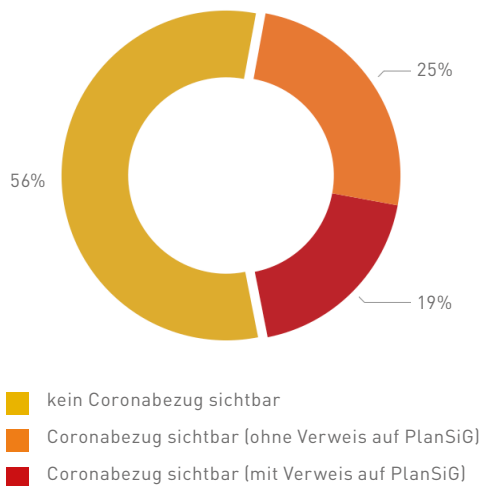


Abb. 15: Coronabezug (der Fälle zwischen 2020-2023),
Quelle: eigene Darstellung

Ansammlung von Personen vermieden werden musste.

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

79 % der von uns erfassten Fälle wurden zwischen 2020-2023 durchgeführt und könnten somit überhaupt einen Coronabezug aufweisen. Bei 44 % dieser Fälle wird auch ein Bezug zur Pandemie hergestellt. Dabei wird in knapp der Hälfte dieser Fälle auf das PlanSiG verwiesen (s. dazu auch Abb. 15).

Als Wirkungen waren u.a. vorzufinden:

- Verzicht auf analoge Auslegung und Beschränkung auf Online-Auslegung: Sämtliche Unterlagen werden auf der Internetseite der Kommune zur Einsicht online dargestellt.
- Wiederholung bzw. Verlängerung der Auslegung: Kann aufgrund der Einschränkungen (Limitierung des Publikumsverkehrs oder Schließung des Rathauses) kein üblicher Zugang zur Auslage gewährt werden, wird

mancherorts die frühzeitige Beteiligung wiederholt oder der Zeitraum verlängert.

- Einsicht der gedruckten Unterlagen im Amt auf Nachfrage oder postalischer Versand der Planunterlagen in begründeten Fällen: »Ist die Einsichtnahme aufgrund der Schließung des Rathauses nicht möglich, können in begründeten Fällen die Unterlagen auch zugesandt werden.«
- Änderung der Teilnehmendenzahl durch zielgruppenspezifische Ausrichtung der Veranstaltung (dadurch kleinerer Kreis) oder in zwei Blöcke aufgeteilte, hintereinander stattfindende Veranstaltung aufgrund der Sitzplatzbeschränkungen.
- Verzicht auf öffentliche Veranstaltungen: »Aufgrund der aktuellen Situation findet die frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit nicht in einer Präsenz-Abend-Veranstaltung statt, sondern in Form einer öffentlichen (digitalen) Auslegung/ Beteiligung.«
- Angebot einer öffentlichen Online-Veranstaltung: »Aufgrund der akuten COVID-19-Pandemie wird statt einer Präsenz-Bürgerversammlung [...] eine Online-Bürgerversammlung stattfinden.«
- Schaffen von anderen digitalen Erörterungsformen mit der Möglichkeit, Stellung zu beziehen: individueller Videochat oder »Online-Werkstatt«, etc.

Neben diesen Änderungen sind zudem vielerorts allgemeine Formulierungen und Bitten zu finden, von der Vor-Ort-Besichtigung »abzusehen« und »vorrangig von der digitalen Beteiligung Gebrauch zu machen«.

Die Untersuchung zeigt, dass die Pandemie zahlreiche Einschränkungen und Verfahrensänderungen mit sich brachte – jedoch zugleich, dass der Einfluss in den von uns untersuchten Verfahren nicht gravierend war. Die Wahrnehmung der zentralen Aufgabe »Unterrichtung« auch via Internet ist ohnehin vorgeschrieben. »Gelegenheit zur Äußerung« auf digitalem Wege besteht ebenfalls in der Mehrzahl aller Fälle. Und pandemiebedingter Verzicht auf öffentliche Erörterungen waren nur in Einzelfällen zu beobachten.

Es ist jedoch nicht auszuschließen, dass die Erfahrungen dieser Zeit mancherorts zu einer Intensivierung der Bemühungen um digitale Kommunikationsangebote geführt haben, die erst in der Zukunft sichtbar werden.

4.3 Online-Kontexte

Verbindliche Bauleitplanung ist der letzte und zugleich in seinen Folgen konkreteste, vor allem Interessen und Rechte Dritter betreffende Schritt im System räumlicher

Planung. Insofern sind hier erhebliche Vorfestlegungen ebenso wie rechtliche, ökonomische und räumliche Rahmenbedingungen wirksam. Das schränkt die inhaltliche Offenheit ein und lenkt den Blick zugleich auf den Kontext, in dem die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt wird.

Was ist damit gemeint? Verbindliche Bauleitplanung ist aus Sicht der Stadtbevölkerung ein »insulares« Ereignis:

- Räumlich wird ein »Stück Stadt« herausgeschnitten, das in alltäglich bedeutsamen größeren Zusammenhängen liegt.
- Zeitlich gehen dieser Planung zumeist viele Prozessschritte voraus, die für Außenstehende nicht sichtbar waren. Mit der Öffentlichkeitsbeteiligung wird dann lediglich ein kleines Zeitfenster eröffnet, nach dem sich die Möglichkeit zur Einsichtnahme oder Mitwirkung wieder schließt.

Daraus folgt in der Praxis, dass sich Bürgerinnen und Bürger im Zuge von Beteiligungsprozessen nicht an diese engen Grenzen halten und Aspekte einbringen, die aus Sicht der Planungsverantwortlichen »nicht Gegenstand des Verfahrens« sind. Diese Diskrepanz wäre in einer Vielzahl von Fällen dann kein Problem, wenn die verbindliche Bauleitplanung in vorherige (Rahmen-)Planungen und deren Erörterung eingebunden wären.

Ähnliches gilt auch aus kommunikativer Perspektive: Wenn eine Kommune intensiv und zu vielen Fragen der Kommunalpolitik und Planung informiert und beteiligt, prägt das die Planungskultur vor Ort auf ganz andere Weise, als wenn Öffentlichkeitsbeteiligung nur verfahrensbezogen in engen Zeitfenstern dann stattfindet, wenn das Gesetz es vorschreibt.

Kurzum: Der Kontext macht den Unterschied. Daher ist im Folgenden von Interesse,...

1. ...ob und wie übergreifende Prozesse und Pläne der Stadtentwicklung als Bezugspunkte für einzelne Bebauungsplanungen herangezogen werden;
2. ...welche Informations- und Partizipationsanstrengungen die Kommunen insgesamt in Bezug auf Fragen der Stadtentwicklung unternehmen, um einschätzen zu können, ob es sich bei den verfahrensbezogenen Beteiligungsschritten um singuläre partizipative Aktivitäten handelt oder um Teile eines erkennbar umfassenderen Partizipationsbemühens.

Diese beiden Aspekte sind durch zwei weitere zu ergänzen:

3. Bereits bei der Betrachtung einzelner Verfahren haben wir die Frage gestellt, ob und wie das Verhältnis der

Öffentlichkeitsbeteiligung zur politisch-administrativen Behandlung des Plans dargestellt wird: Das Verhältnis von Partizipationsangeboten zu parlamentarischen Verfahrensgängen ist ohnehin von Bedeutung – und bedarf grundsätzlich einer sorgfältigen Vermittlung. Im Fall der gesetzlich veranlassten Öffentlichkeitsbeteiligung (in der Bauleitplanung) sind die Verhältnisse jedoch besonders erklärungsbedürftig. Denn hier geht es nicht um Konsultation der Parlamente, sondern um einen Beitrag zur administrativen Abwägung, der mit denen der Träger öffentlicher Belange und den Stellungnahmen der Verwaltung in den weiteren (politischen) Verfahrensgang eingespeist wird.

4. Und nicht zuletzt ist der administrative Kontext von Bedeutung: Welche Verwaltungsstellen verantworten die Darstellungen der Inhalte auf den kommunalen Websites? Wer speist die Informationen ein, entscheidet über die Form der Darstellung, hält den Stand aktuell und reagiert ggf. auf Resonanz aus der Öffentlichkeit?

Entlang dieser vier Aspekte stellen wir im Folgenden unsere Beobachtungen dar.

Als Basis dienen erneut die kommunalen Internetpräsenzen und das, was man dort an Hinweisen auf inhaltliche und prozessuale Kontexte findet. Wir haben also – wiederum bemüht um räumliche Streuung und Berücksichtigung verschiedener Gemeindegrößen – Kommunen ausgewählt und deren Auftritte im Internet näher betrachtet (s. Auflistung der untersuchten Kommunen im Anhang).

Diese Stichproben bilden allerdings nicht das gesamte Spektrum der 100 Bauleitplanverfahren ab, die wir im Hauptteil unserer Untersuchung erfasst haben. Denn in einem großen Anteil der ausgewerteten kommunalen Seiten waren keine oder nur sehr wenig Kontextinformationen zu finden. Insofern handelt es sich hier um eine Auswahl von Gemeinden, bei denen ohnehin ein Bemühen zu erkennen ist, über reine Verfahrensvorschriften hinaus Teilhabemöglichkeiten anzubieten. Häufig war und ist das mit der Nutzung relativ neuer Instrumente – insbesondere digitaler Beteiligungsplattformen – verbunden.

Strukturen kommunaler Internetpräsenzen

Die meisten Kommunen in Deutschland sind im Internet präsent. Dies aber auf verschiedenste Weise. Ihre Websites unterscheiden sich in erheblichem Maße, was Umfang, Struktur, Aufbau, Gestaltung, Benutzbarkeit, Benennungen und wohl auch primäre Zielgruppen bzw. Zwecksetzungen betrifft.

Das zeigt sich auch dann, wenn man sie unter bestimm-

Zunächst zwei Beispiele für die »integrierte« Struktur:



Abb. 16: Kommunikationsangebote zu Plänen und Projekten der Stadtentwicklung in der kommunalen Webpräsenz (vereinfachte Darstellung) – Beispiel Herrenberg, Quelle: eigene Darstellung mit Abbildungen von www.herrenberg.de

Über die Website der Stadt **Herrenberg** (<https://www.herrenberg.de>) werden zahlreiche Informationen zu aktuellen Projekten der Stadtentwicklung und Möglichkeiten der Öffentlichkeitsbeteiligung / des bürgerschaftlichen Engagements geliefert.

Das Hauptmenü besteht aus drei Menüpunkten, wovon der Menüpunkt »Stadtleben« u.a. den gesamten Bereich Stadtentwicklung abdeckt, und ein anderer, »Mitmachstadt«, die »zentrale Plattform für Beteiligung und Engagement in Herrenberg« umfasst. Die Beteiligungsplattform ist also ein wesentlicher Teil der städtischen Website. Dies zeigt sich auch in der dazugehörigen URL (<https://www.herrenberg.de/Mitmachstadt>). Bezeichnet wird die Unterseite als »Plattform« und »Mitmachstadtportal«.

Auffällig sind die zahlreichen Verlinkungen der Unterseiten untereinander und immer wieder der Hinweis oder die automatische Verlinkung zum Mitmachstadtportal und die Möglichkeit, sich zu beteiligen.

Abgesehen von den amtlichen Bekanntmachungen befinden sich die Informationen zu aktuell laufenden Projekten der Bauleitplanung im Mitmachstadtportal auf Projektseiten.

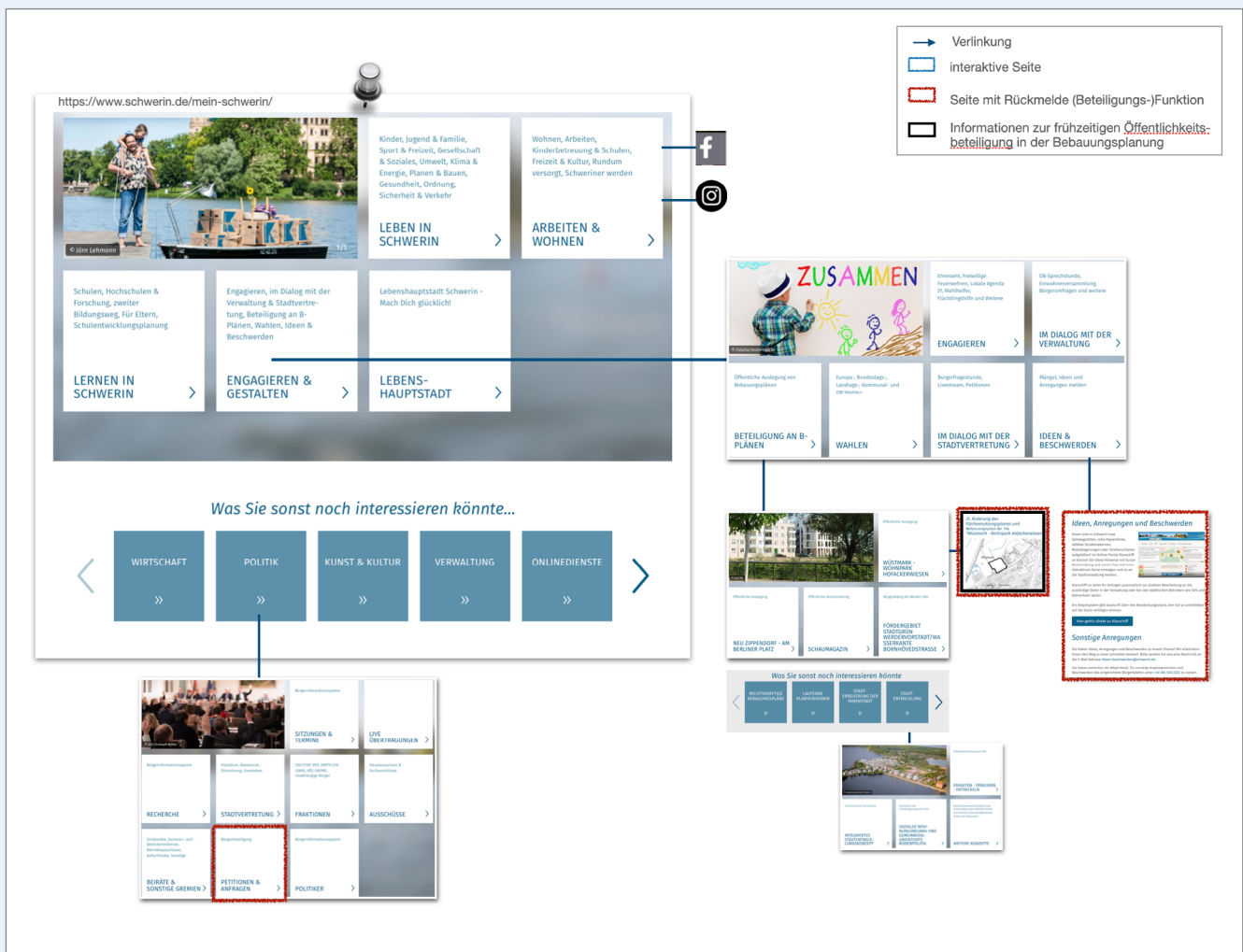


Abb. 17: Kommunikationsangebote zu Plänen und Projekten der Stadtentwicklung in der kommunalen Webpräsenz (vereinfachte Darstellung) – Beispiel Schwerin, Quelle: eigene Darstellung mit Abbildungen von www.schwerin.de/mein-schwerin und www.klarschiff-sn.de

Auf der Website der Stadt Schwerin (<https://www.schwerin.de/mein-schwerin>) finden sich alle für unsere Untersuchung relevanten Inhalte zusammengefasst in der Rubrik »Engagieren und Gestalten«.

Über die Beteiligung an Planungen hinaus gibt es hier auch Dialogangebote mit Verwaltung und Stadtvertretung, Hinweise auf Möglichkeiten bürgerschaftlichen Engagements bis hin zu Wahlen – und den Link zu einem besonderen Ideen- und Mängelmelder: »Ihnen sind in Schwerin lose Gehwegplatten, volle Papierkörbe, defekte Straßenlaternen, Müllablagerungen oder Straßenschäden aufgefallen? Im Online-Portal Klarschiff-sn können Sie diese Hinweise [...] melden. Klarschiff-sn leitet Ihr Anliegen automatisch zur direkten Bearbeitung [...] weiter. Ein Ampelsystem gibt Auskunft über den Bearbeitungsstand, den Sie so

unmittelbar auf der Karte verfolgen können«. (<https://www.schwerin.de/mein-schwerin/engagieren-gestalten/ideen-beschwerden/>)

Darüberhinaus gibt es noch an anderer Stelle Informationen zu Vorhaben der Stadtentwicklung. Und – ebenfalls bemerkenswert – auch der politische Raum ist ungewöhnlich umfassend präsent (neben Sitzungsterminen, Namenslisten etc. auch Live-Übertragungen).

Zudem zwei Beispiele für eine »diversifizierte« Struktur mit separat geführten digitalen Beteiligungsplattformen und ggf. weiteren Portalen:

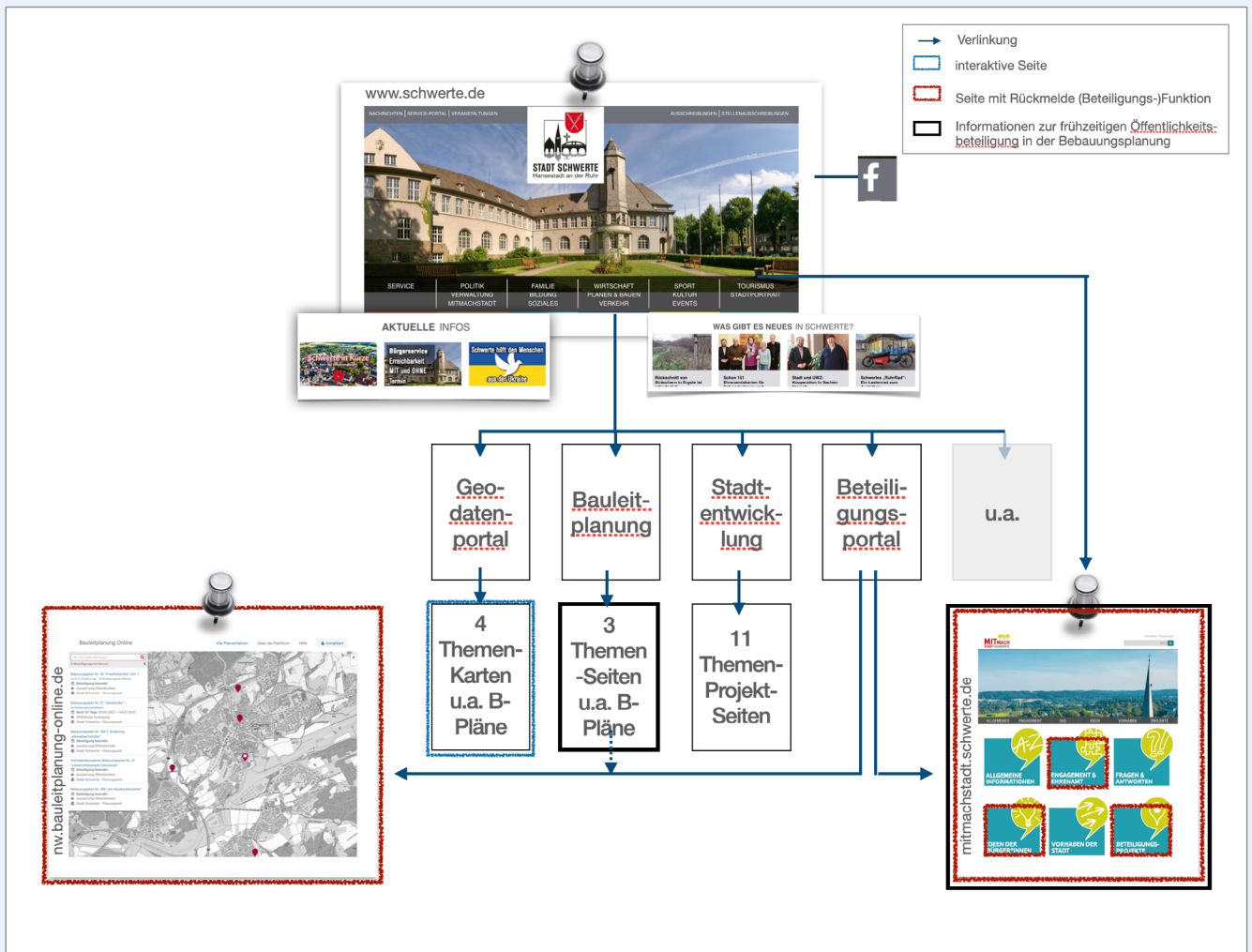


Abb. 18: Kommunikationsangebote zu Plänen und Projekten der Stadtentwicklung in der kommunalen Webpräsenz (vereinfachte Darstellung) – Beispiel Schwerte, Quelle: eigene Darstellung mit Abbildungen von www.schwerte.de sowie www.mitmachstadt.schwerte.de und www.nw.bauleitplanung-online.de

Auf der Website der Stadt **Schwerte** (www.schwerte.de) wird umfassend über laufende Aufgaben der Stadtentwicklung informiert.

Zur Bauleitplanung kann man sich sowohl auf der städtischen Website wie im Geodatenportal informieren. Und auf einem suprakommunalen Portal [www.nw.bauleitplanung-online.de] besteht zudem die Möglichkeit, in laufenden Verfahren online Stellungnahmen abzugeben.

Mit Blick auf bürgerschaftliches Engagement sowie Teilhabe an lokalen Entscheidungsprozessen etc. bietet das separat geführte Portal MITmachStadt (www.mitmachstadt.schwerte.de) ein reichhaltiges Angebot mit deutlichem Schwerpunkt im Bereich der städtebaulichen Entwicklung.

Bemerkenswert ist zudem die z. T. sehr umfassende Prozessdokumentation zu einzelnen (kommunalen) Vorhaben.

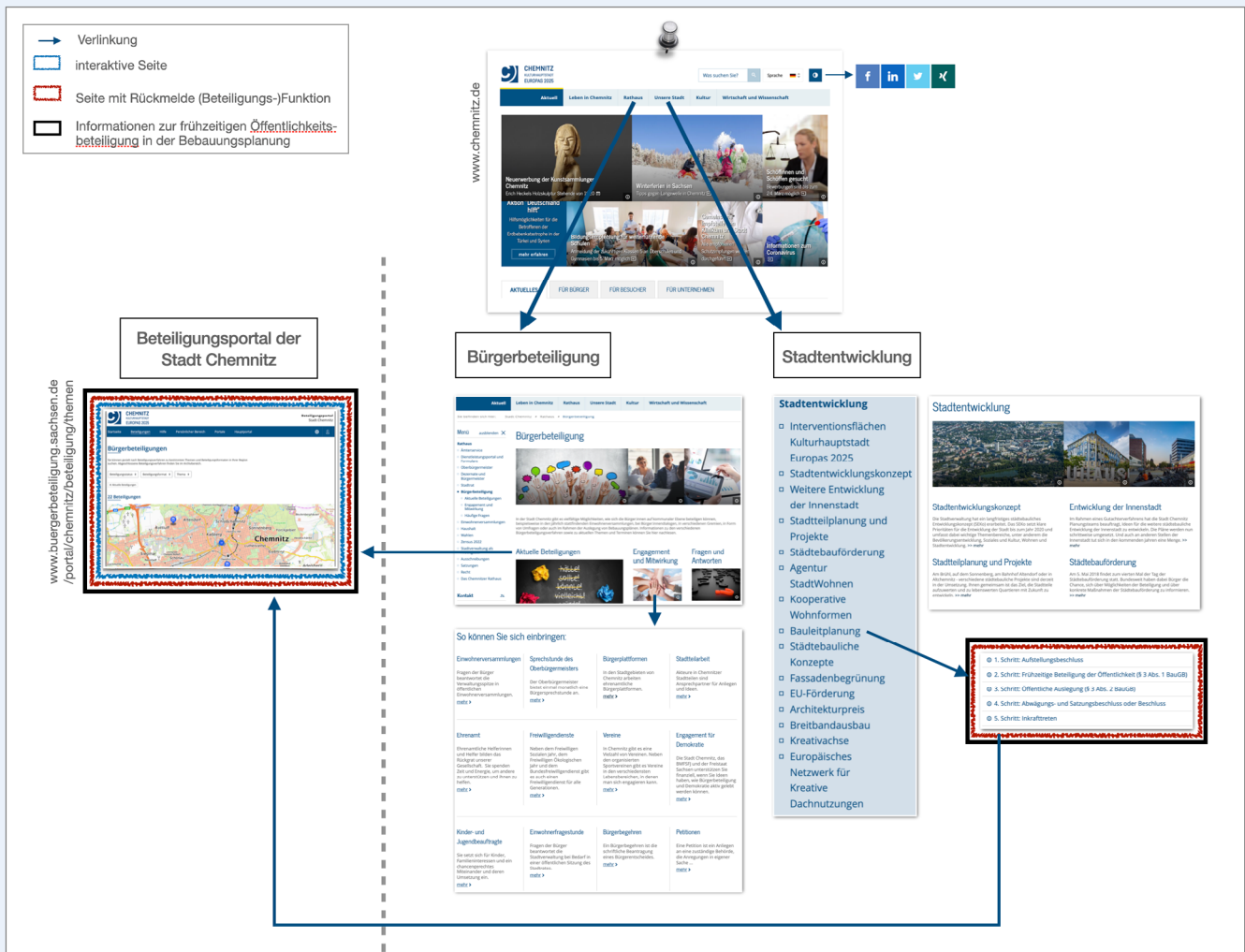


Abb. 19: Kommunikationsangebote zu Plänen und Projekten der Stadtentwicklung in der kommunalen Webpräsenz (vereinfachte Darstellung) – Beispiel Chemnitz, Quelle: eigene Darstellung mit Abbildungen von www.schwerin.de/mein-schwerin und www.buergerbeteiligung.sachsen.de/portal/chemnitz/

Es sind die beiden Unterkategorien »Rathaus« und »Unsere Stadt« der städtischen Website **Chemnitz** (www.chemnitz.de), die Beteiligungs- und Informationsangebote zum Thema Stadtentwicklung bereithalten.

Unter dem Menüpunkt »Unsere Stadt« werden Informationen zu übergeordneten und ganz konkreten Stadtentwicklungsthemen und -projekten zur Verfügung gestellt. Das Thema Bauleitplanung wird hier mit den unterschiedlichen (Beteiligungs-)Schritten (inkl. Option zur direkten Onlinebeteiligung) aufgeführt. Unter dem Menüpunkt »Rathaus« > »Bürgerbeteiligung« sind Informationen zu aktuellen Beteiligungen und Themen rund um Engagement und Mitwirkung zu finden. Hier gibt es eine Verlinkung der aktuellen Beteiligungsverfahren zu einem interaktiven, separat geführten Beteiligungsportal der Stadt Chemnitz:

Das interaktive Beteiligungsportal (ein »Regionalportal« des übergeordneten Beteiligungsportals des Freistaates Sachsen) bietet »zahlreiche Angebote, sich aktiv in Entscheidungsprozesse von Politik und Verwaltung einzubringen«: von Umfragen und gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren über digitale Dialogangebote bis hin zu Diskussionsveranstaltungen (www.buergerbeteiligung.sachsen.de/portal/chemnitz/startseite).



Abb. 20 und 21: Sonderseiten zu Entwicklungsgebieten (links: Konversionsprojekt Hulsberg-Viertel Bremen, rechts: Franklin Mannheim)
 Quelle: [links] <https://neues-hulsberg.de>; [rechts] <https://franklin-mannheim.de/quartier/allgemein/>

ten inhaltlichen Gesichtspunkten betrachtet und etwa – so in unserem Fall – nach Informationen zu Stadtentwicklung und Beteiligungsmöglichkeiten fragt. Da fällt zunächst auf, dass solche Informationsangebote an ganz unterschiedlichen Stellen zu finden und verschiedensten Rubriken zugeordnet sind. Zudem zeigt sich, dass in vielen Fällen nicht nur eine kommunale Website zu betrachten ist, sondern die entsprechenden Angebote auf verschiedenen Portalen verteilt sind. Diese werden nicht immer von den Gemeinden betrieben, sondern können landesweite Angebote sein oder von Dienstleistern für mehrere Kommunen eingerichtet werden (s. Abb. 16-19 als Beispiele kommunaler Internetpräsenzen).

Informationen zu Aufgaben und Prozessen der Stadtentwicklung

Die Städte stellen sich auf ihren jeweiligen Websites auf sehr unterschiedliche Weise vor. Mal werden touristische Reize beworben, mal Veranstaltungshinweise gegeben, mal die Standortgunst hervorgehoben und häufig stehen Serviceleistungen der Verwaltung im Vordergrund. Das verweist schon darauf, dass die Inhalte und Präsentationen der Websites an unterschiedlichen Zwecksetzungen orientiert und auf verschiedene Zielgruppen vorrangig ausgerichtet sein können. Stadtmarketing nach Außen spielt zumeist eine wichtige Rolle, aber auch Informationen nach Innen – also etwa aktuelle Ereignisse und laufende Serviceangebote – können im Vordergrund der Darstellung auf den Startseiten stehen.⁴²

»Stadtentwicklung« im Sinne einer zusammenfassenden, über einzelne Aufgaben und Vorhaben hinausgehenden Darstellungen der Entwicklung einer Stadt (rückblickend, aktuell oder zukünftig) findet sich in der Regel an unterschiedlichen Orten der Website: Ein historischer Rückblick wird meist in Form von Texten und Bildern zu »Stadtgeschichten« und »Chroniken« geboten. Die Darstellung aktueller oder zukünftiger Stadtentwicklung findet sich hingegen häufig direkt im Unterkapitel zur Stadtentwicklung, und – da, wo vorhanden – z. B im Rahmen einer Darstellung zum aktuellen übergeordneten »Zukunftsprozess« wie Leitbildentwicklung oder gesamtstädtischem Masterplan.

Neben diesen »übergeordneten« Stadtentwicklungsthemen werden zumeist ebenfalls unter dem Stichwort »Stadtentwicklung«, einzelne Planungen und Projekte der städtebaulichen Entwicklung geführt. Manche, vermutlich besonders aktuelle oder gewichtige Themen finden gelegentlich schon auf den Startseiten Erwähnung und werden von dort zu ausführlichen Dokumentationen verlinkt. Auch auf Beteiligungsaktivitäten wird oft schon an prominenter Stelle hingewiesen – etwa auf eine Onlinebeteiligung zur Digitalisierung der Innenstadtentwicklung, die Ergebnisse einer Bürgerumfrage zum Leitbild 2035 oder die Einladung zu einem Bürgerdialog.

Wir finden auch Seiten vor, die als eine Art Qualifizierung der Einwohnerschaft verstanden werden können, indem allgemeine Informationsangebote zu Themen der Stadtentwicklung bereitgestellt werden – etwa Erklärvideos zur Bürgerbeteiligung, FAQs etc.. Für unseren Kontext besonders interessant sind auch die vorbereitenden In-

formationen zur Bauleitplanung und zu einer möglichen Beteiligung.

Besonderer Erwähnung bedürfen die Vorhabenlisten und/oder Vorhabenkarten, die in manchen Gemeinden geführt werden. Hier sind aktuelle und zukünftige Projekte und Planungen mithilfe verschiedener Filterfunktionen (z. B. thematisch, stadtteilbezogen etc.) zu finden. Über die Darstellung ihrer Ziele und Inhalte hinaus werden häufig auch zugehörige politische Beschlüsse benannt sowie auf Beteiligungs- und Kontaktmöglichkeiten hingewiesen.

Wesentlich ist auch das mancherorts vorzufindende Bemühen, diese Vorhabendarstellung über die Zeitfenster der Bürgerbeteiligung hinaus auszudehnen. In einem Beispiel etwa sind »Meilensteine« feste Bestandteile der Projektseiten. Sie starten häufig schon lange vor der Beschlussvorlage und enden z.T. weit nach dem Satzungsbeschluss. Die Kommune ist hier bemüht, einzelne Verfahren in den jeweiligen Kontext einzubetten und über Verlinkungen auch Bezüge zum politischen Entscheidungsprozess herzustellen.

Das aber ist eher eine Ausnahme in den von uns untersuchten Stichproben. Es zeigt aber, dass solche Darstellungen möglich und zum Verständnis hilfreich sind.

Eine Sonderrolle bei den Informationsangeboten zu Projekten der Stadtentwicklung nehmen vielfach längerfristige Entwicklungsvorhaben ein – etwa Konversionsprojekte (vgl. Abb. 20 und 21). Hier werden über große Zeiträume Projektentwicklungen kommunikativ begleitet, also z. B. auch verschiedene Planungsstufen dokumentiert, diverse dialogische Verfahren durchgeführt und dargestellt etc.. Im Rahmen unserer Stichproben handelte es sich dabei überwiegend um eigenständige Websites, die z. B. von Projektentwicklungsgesellschaften der Kommunen betrieben werden.

Zusammenfassend lässt sich mit Blick auf die Frage nach den inhaltlichen Kontexten von Bauleitplanverfahren feststellen: In der Regel ist kein Zusammenhang zu

vorangegangenen Planungsüberlegungen (und den Diskussionen darüber) zu erkennen. In räumlicher wie zeitlicher Hinsicht bleiben die Verfahren und die Möglichkeiten zur Beteiligung punktuell. Es gibt je-

In der Regel ist bei der Darstellung von Bauleitplanverfahren kein Zusammenhang zu vorangegangenen Planungsüberlegungen zu erkennen.

doch Ausnahmen. Etwa bei Verfahren, die vor Ort besonders aufmerksam verfolgt werden. Und bei langfristigen städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen. Beide zeigen aber auch, wie aufwendig eine solche Berichterstattung

(mit zeitnahen Aktualisierungen) sein kann.

Teilhabeangebote

Bieten die verfahrensbezogenen Öffentlichkeitsbeteiligungen die einzigen Möglichkeiten zur Beteiligung an Stadtentwicklungsfragen oder stehen sie im Kontext eines erkennbar umfassenderen Partizipationsbemühens? Bei der Beantwortung dieser Frage muss zunächst daran erinnert werden, dass in unseren Stichproben ohnehin nur Kommunen vertreten sind, die über die Erfüllung von Pflichtaufgaben hinaus um Teilhabeangebote bemüht sind.

Es ist hier also vor allem von Kommunen die Rede, auf deren Websites Bürgerbeteiligung an der Entwicklung der Stadt eine sichtbare Rolle spielt, indem Vorhaben dokumentiert, auf Mitwirkungsmöglichkeiten hingewiesen und zu bürgerschaftlichem Engagement eingeladen wird.

Solche Websites sind zumeist auch Ausdruck einer besonderen lokalen Partizipationskultur, was dadurch unterstrichen wird, dass in den entsprechenden Kommunen häufig auch Leitlinien der Bürgerbeteiligung (oder ähnliches) erarbeitet wurden.

Hinsichtlich der Stellung der Beteiligungsangebote in kommunalen Online-Präsenzen lassen sich zwei (bereits erwähnte) Grundtypen bilden:

- kommunale Websites, die ihre Beteiligungsangebote gebündelt in gut erkennbaren Rubriken auf der städtischen Website darstellen,
- andere, die für diesen Zweck eigene Websites eröffnen (die digitalen Beteiligungsportale oder Mitmachportale) und ggf. zusätzlich Seiten wie etwa bauleitplanung-online.de nutzen.

Der besondere Anspruch solcher Internetangebote und ihre häufig vorzufindende Rückbindung zu lokalen Regelwerken werden etwa im folgenden Zitat deutlich⁴³: »Das Online-Beteiligungsportal ist die zentrale Anlaufstelle [...] rund um das Thema Bürgerbeteiligung. Es stellt den Bürgerinnen und Bürgern gebündelt Informationen zur Verfügung: Was hat die Stadt vor? Wie, wo und wann können

⁴² Die Stadt Schwerin (ähnlich auch z. B. Chemnitz) nutzt diese verschiedenen Zielgruppenorientierungen gleich zur Gliederung eines Teils ihres Internetangebots nach: »Bürger« (u.a. Dienstleistungen, Öffnungszeiten etc.), »Touristen« (u.a. Unterkünfte, Sehenswürdigkeiten etc.), »Wirtschaft« (Metropolregion, Immobilien etc.)

⁴³ MAch Mit! – Bürgerbeteiligung der Stadt Mannheim: www.mannheim.de/de/stadt-gestalten/verwaltung/aemter-fachbereiche-eigenbetriebe/demokratie-und-strategie/team-buergerbeteiligung

Sie mitmachen? Das Portal macht auf zukünftige Beteiligungsmöglichkeiten aufmerksam, stellt aktuelle Beteiligungen verständlich dar und dokumentiert bereits abgeschlossene. Bei einzelnen Projekten bietet es Ihnen die Möglichkeit, uns von überall und zu jederzeit Ihre Meinung online mitzuteilen. Wie Bürgerbeteiligung abläuft, ist im Regelwerk festgehalten.«

Auf diesen Seiten gibt es ein unterschiedlich breites Angebot von Informations- und Beteiligungsmöglichkeiten. Für unsere Untersuchung von besonderem Interesse sind die zumeist vorhandenen Zusammenstellungen von kommunalen Vorhaben (Vorhabenlisten, Vorhabenkarten). Dabei fällt auf, dass bei einigen Kommunen hier (ausdrücklich) keine gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren, etwa Bauleitplanung mit ihren zwei Beteiligungsschritten, aufgeführt werden. Sie finden sich in solchen Fällen gesondert auf Seiten der zuständigen Fachämter oder der lokalen Bekanntmachungen.

Soweit unsere Stichproben eine Verallgemeinerung zulassen, bilden jedoch Seiten, die die Gesamtheit der (für die Öffentlichkeit relevanten) kommunalen Vorhaben abbilden, die Mehrheit.

Die Entwicklung digitaler Beteiligungsplattformen weist derzeit eine hohe Dynamik auf.

Der Darstellungsumfang bezogen auf einzelne Vorhaben ist dabei höchst divers. Das Spektrum reicht von knappen Hinweisen auf Beteiligungsmöglichkeiten bis hin zu umfassenden Darstellungen (Ziele, Inhalte der Planungen, Prozessbeschreibung, Bezüge zu politischen Beschlüssen, Erläuterung der Informations- und Beteiligungsmöglichkeiten).

Zur Frage, was warum und in welcher Form dargestellt wird, erhielten wir in Interviews erste Hinweise, die in anderen Kontexten weiter verfolgt werden müssten. So ist zum Beispiel von Bedeutung, dass diese Plattformen mit unterschiedlich weitreichenden Zwecksetzungen betrieben werden. In einigen Kommunen sind sie lediglich ein Werkzeug zur Durchführung von Online-Beteiligungen. In anderen werden vielfältige Teilhabemöglichkeiten (nicht nur zu Fragen der Stadtentwicklung) gebündelt. Hier stellt sich z. B die Frage, warum diese oder jene Wege eingeschlagen werden. Ähnliches gilt auch für die Einflussfaktoren, die die sehr unterschiedliche Darstellung von Vorhaben – Art, Umfang, Detaillierung – erklären könnten. Dazu gab es Hinweise auf thematische Komplexität und/oder öffentliche Aufmerksamkeit. Und zweifellos ist auch von Interesse, welche fachlichen und politischen Einschätzungen der Entscheidung zugrunde liegen, Bürgerinnen und Bürger in die Meinungsbildung zu Verfahren einzubeziehen, in denen gesetzlich keine Beteiligung vorgeschrieben ist. In einer untersuchten Kommune etwa wird

diese Frage »für jedes Vorhaben [...] von den zuständigen Fachbereichen mit dem Team Bürgerdialog erörtert und im Netzwerk Bürgerbeteiligung beraten. Vom Beirat für Bürgerbeteiligung gibt es Empfehlungen und vom Stadtrat Entscheidungen zu den Möglichkeiten und Notwendigkeiten von Bürgerbeteiligung«.

Typische Inhalte der Beteiligungsseiten sind über Vorhabendarstellungen hinaus:

- Allgemeine Hinweise auf Beteiligungsmöglichkeiten, kommunale Leitlinien und ihre Weiterentwicklung, etc.
- Hinweise auf bürgerschaftliches Engagement/ Ehrenamt/ Möglichkeiten sich zu engagieren: von der freiwilligen Feuerwehr bis zum »Zentrum für gute Taten«, von Mitmachbörsen bis zu Finanzierungsmöglichkeiten (auch Crowd Funding)

- Ideen- und Mängelmelder: Sie tragen unterschiedliche Namen – »Ideen und Beschwerden«, »Lob und Beschwerde«, »Melde.Möwe« etc. und werden, wie es im Interview mit einer Kommune hieß, als »wertvolles, dauerhaft laufendes Beteiligungsinstrument« bezeichnet, das eine ideale Ergänzung zu den ansonsten zeitlich

begrenzten, projektspezifischen Beteiligungsformaten darstelle.

- Informationen und Einladungen zu (Offline-)Workshops, Diskussionsabenden etc. oder zur Mitwirkung an digitalen Abstimmungen, Umfragen, Online-Dialogen etc.: In diesem Zusammenhang gibt es auch vereinzelt zielgruppenspezifische Angebote (wie separate Kinder- und Jugendbeteiligung).

Die Entwicklung digitaler Beteiligungsplattformen weist derzeit eine hohe Dynamik auf. Sie wird einerseits vorangetrieben durch die Umsetzung von lokalen Leitlinien, ist andererseits aber auch Ausdruck der sich beschleunigenden Digitalisierung kommunaler Angebote. Letztlich könnten sie sich zu einem Baustein »lokaler Digitalität« – hier bezogen auf die Kommunikation von Verwaltung, Politik und Stadtverwaltung – entwickeln.

Angesichts dieser Bedeutung und der sehr vielfältigen Ausprägungen wäre sicher eine vertiefende Untersuchung zu diesem Thema wünschenswert. Mit unseren Stichproben konnten nur erste Hinweise zusammengetragen werden.

Das gilt auch für die folgenden beiden Themen:

Bezüge zum parlamentarisch-politischen Kontext

Dass alle Vorhaben der Kommune und die von ihr auf-

zustellenden Pläne in der politischen Verantwortung der jeweiligen Räte liegen und Partizipation in der Regel ausdrücklich konsultativ zu verstehen ist, wird in erstaunlich vielen Fällen nicht deutlich. Es finden sich zwar zumeist einzelne Formulierungen, die darauf hinweisen (dass zum Beispiel bei einem Bauleitplan Beschlüsse des Gemeinderats notwendig sind), aber eine leicht verständliche und nachvollziehbare Verknüpfung der partizipativen Schritte mit den administrativ-politischen wird nur in wenigen Fällen deutlich. Es wurden Kommunen gefunden, bei denen in den Vorhabendarstellungen Bezüge zu den jeweiligen Beschlüssen politischer Gremien dargestellt und ggf. Links zu entsprechenden Unterlagen angeboten werden. Dies wird angestrebt, um – wie es in einem Interview hieß –, »der Öffentlichkeit Verknüpfung und Entscheidungsgänge zu verdeutlichen«.

Potenziell bedeutsam sind in diesem Zusammenhang auch Rats-/Bürgerinformationssysteme. Auf sie wird mehr oder minder deutlich auf fast allen Websites hingewiesen. Allerdings sind die meisten von ihnen in ihren Strukturen und den dargebotenen Inhalten schwer verständlich.

Das Problem scheint aber erkannt worden zu sein. Denn es sind unterschiedliche Versuche vorzufinden, die Rolle der politischen Gremien präsenter werden zu lassen:

- Bereits auf den Startseiten mehrerer Gemeinden werden Daten von Sitzungen genannt, – z. B. die der Gemeinde- oder Ortschaftsbeiräte etc.
- Zum Teil finden auch Berichte über Ratssitzungen schon auf der Startseite Erwähnung. In einem gut integrierten Ratsinformationssystem wird zudem allgemein verständlich über alle zurückliegenden Sitzungen informiert.
- Eine andere Kommune verlinkt ihre Mitmachseite mit einem »Bürgerinformationssystem«, das in Kalenderform benutzerfreundlich Informationen zu Gemeinderats-, Bezirksbeirats- und Ausschusssitzungen anbietet. Ähnlich auch in anderen Beispielen, die auf »politische Informationssysteme« mit »aktuellen Terminen der Ortsbeiräte, Ausschüsse und der Stadtverordnetenversammlung« verweisen.
- Und andernorts fasst der Oberbürgermeister in einem Videoformat (»FokusRat«) wichtige Entscheidungen der aktuellen Ratssitzungen zusammen.

Auf diese Weise wird sichtbar, dass die Angebote zur Partizipation in einem Kontext politisch-parlamentarischer Prozesse stehen. Das kann sich auch auf städtebauliche Entwicklungen beziehen, umfasst ansonsten aber die the-

matische Breite der Ratsarbeit.

Administrative Voraussetzungen

Der letzte Blick auf Kontexte der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung richtet sich auf die Akteure »hinter« den Websites. In der Regel lassen sich hier zwei Gruppen unterscheiden: Die Mitarbeitenden in Fachverwaltungen (z. B. aus den Ressorts Stadtentwicklung oder Stadtplanung) einerseits und Einzelpersonen, Stäbe oder Teams, die als Beauftragte für Bürgerbeteiligung tätig werden andererseits. Insbesondere Letztere sind bei ihren Bemühungen um Teilhabe- und Engagementförderung häufig noch weiter eingebunden, etwa durch Abstimmungen mit Beiräten für Bürgerbeteiligung, mit politischen Gremien und bei Fragen der Kommunikation nach Außen häufig auch mit den für Öffentlichkeitsarbeit Zuständigen.

Insbesondere in den Interviews wurde deutlich, dass die Handlungsmöglichkeiten der Fach- wie Beteiligungsverantwortlichen zudem stark von verschiedenen Ressourcen abhängen: Personal- und Finanzausstattung entscheiden über den Aufwand, den man treiben kann. Organisationsverfügungen, Aufgabenteilungen,

Leitlinien etc. regeln den »Workflow« zwischen den Beteiligten. Und nicht zuletzt hat der politische Wille – insbesondere der personellen Spitzen – großen Einfluss auf die Beteiligungshaltung einer Kommune. Insbesondere diese »Ressource« könnte auch erklären, warum selbst kleine, personell und finanziell schlecht ausgestattete Gemeinden z.T. beeindruckend intensiv partizipativ tätig sind.

Letztlich werden hier viele der grundsätzlichen Fragen zur Kommunikation innerhalb von Verwaltungen sowie zwischen Administration und Stadtgesellschaft aufgeworfen. Und es spricht einiges dafür, dass mit den neuen Angeboten – insbesondere den digitalen Teilhabeplattformen – diese Probleme noch deutlicher hervortreten.

Das alles bedarf weiterer, gründlicher Forschung – und kann hier nicht gleichsam en passant behandelt werden. Aber aus den von uns geführten Interviews ergeben sich schon interessante Hinweise und Anstöße für weitere Fragen. Einige Beispiele:

Der bereits kurz angesprochene Fall, dass auf mit viel Aufwand betriebenen Plattformen gesetzlich vorgeschriebene Beteiligungsangebote gar nicht auftauchen, ist möglicherweise gleich durch mehrere Faktoren erklärbar: So erhielten wir den Hinweis, dass man auf der Plattform nur »niedrigschwellige« Beteiligungsmöglichkeiten anbiete, zu denen nach Auffassung der Befragten die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung anscheinend nicht ge-

Die Handlungsmöglichkeiten der Fach- wie Beteiligungsverantwortlichen hängen stark von verschiedenen Ressourcen ab.

hört. Andernorts wurde betont, dass nur Beteiligungen zu Vorhaben der Kommune angeboten werden – und nur dann, wenn auch ausreichend Gestaltungsmöglichkeiten bestünden. Beides sei, so die implizite Mitteilung, in der Bauleitplanung nicht (immer) gegeben.

Durchweg wird das Verhältnis von Querschnittsorganisationen (etwa: Stabsstellen für Beteiligung) zu Fachverwaltungen als Ursache mehrerer Probleme benannt: So wird von einem »enormen Beharrungsvermögen der Planungsressorts« berichtet. Dort ließe man sich nicht »hineinreden« und wolle auch keine Beratung. Schließlich habe man schon langjährige Erfahrung mit Beteiligung. Umgekehrt habe man aber auch keine eigene Fachkenntnis, um die »enorm komplexen« Planungsfragen angemessen behandeln zu können. Aus der Fachperspektive wird darauf hingewiesen, dass man gesetzliche Verfahren effizient abzuwickeln habe. Wenn zu einzelnen Vorhaben eine erweiterte Beteiligung gewünscht werde, falle das eher in den Aufgabenbereich der Beteiligungsteams.

In verschiedenen Kommunen wird berichtet, dass die verständliche Darstellung von Vorhaben und deren regelmäßige Aktualisierung einen erheblichen Aufwand bedeuten könne. Da hier die Fachkenntnis der Planungsverantwortlichen gefragt sei, müsse »man ständig hinterher sein«. Das bedeute für alle Seiten Mehrbelastungen. Um die zu senken, gibt es offensichtlich verschiedene Ansätze. Etwa indem die Beteiligungsbeauftragten lediglich die Plattform stellen, die Vorhabenbeschreibungen und -aktualisierungen aber von den »Projektleitungen aus den verschiedenen Fachbereichen« erstellt werden. »Wir erinnern dann nur noch«. In einem anderen Fall wird versucht, die Beschreibungen mit der Erstellung von ohnehin erforderlichen Ratsvorlagen zu synchronisieren, um Doppelarbeit zu vermeiden.

Schon das letztgenannte Beispiel macht deutlich, dass in diesem Feld sehr viel Bewegung herrscht. Einige der digitalen Plattformen wurden schon mehrfach »relaunched«, andere entstehen neu, vieles ist noch in der Erprobung.

Noch sind nicht nur Funktionsvoraussetzungen dieser gebündelten, digitalen Teilhabeangebote, sondern auch ihre Wirkungen weitgehend unbekannt – etwa wie groß die Reichweite ist, welche Gruppen sie besonders nutzen, welche nicht und ob bzw. wie sich bestimmte Angebote (etwa Abstimmungen) bewähren.

Weitere Gründe, hier in anderen Forschungskontexten genauer nachzuforschen.

Resümee und weiterführende Überlegungen

In welchem inhaltlichen und kommunikativen Zusammenhang stehen Öffentlichkeitsbeteiligungen zur Bauleitplanung? Diese Frage stand am Anfang unserer Stichprobenarbeit.

Anlass war die Feststellung, dass die erste Stufe der Beteiligung zu Bebauungsplänen zwar »frühzeitig« heißt, zumindest aus Sicht der Öffentlichkeit aber vielfach nicht frühzeitig genug ist. Denn vieles steht dann nicht mehr zur Debatte. Das Bild könnte sich ändern, wenn zuvor zu anderen Anlässen (Rahmen-/ Entwicklungspläne, Einwohnerversammlungen etc.) bereits inhaltlich offenere und räumlich umgreifendere Erörterungen stattgefunden hätten. Das ist aber, so kann man in aller Kürze festhalten, in aller Regel nicht der Fall.

Von einigen eher abstrakten Hinweisen – etwa Verweise auf den Flächennutzungsplan oder regionale Konzepte – abgesehen, fanden sich in den von uns zunächst untersuchten 100 Fällen kaum Hinweise dieser Art. Daher wählten wir eine kleinere Anzahl von Kommunen, deren Websites Material zur Beantwortung der Ausgangsfragen erwarten ließen. Hier richteten wir den Blick über einzelne Verfahren hinaus auf die gesamte Breite der inhaltlichen Aussagen zur Stadtentwicklung und das Spektrum der Teilhabeangebote.

Diese Suchrichtung zeigte interessante Ergebnisse (dazu unten mehr). Aber grundsätzlich neue Befunde zur inhaltlichen bzw. kommunikativen Einbettung der verbindlichen Bauleitplanung ergaben sich nicht. Sie bleibt zumeist ein isoliertes Verfahren, das sich punktuell auf einen eng umgrenzten Raum richtet und zeitlich nur kurze Fenster von Transparenz und Teilhabemöglichkeiten eröffnet.

Aber es gibt Ausnahmen. Die sind vor allem dort zu finden, wo es sich um große und langfristige Entwicklungsvorhaben handelt. Hier wird Stadtentwicklung als Prozess sichtbar. Und Teilhabe findet in verschiedenen Phasen dieser Prozesse statt (zumindest in engagierten Kommunen ist das so) – nicht selten sogar über die Bauleitplanung hinaus bis zu den Details der öffentlichen Räume oder des sozialen Quartieraufbaus.

Aus der Stichprobe ließen sich aber zugleich Hinweise und Anregungen für weitere Entwicklungen der Online-Nutzung in der Praxis gewinnen. Das gilt insbesondere für Webangebote, die ein breites Spektrum von Teilhabeangeboten an der Entwicklung des lokalen Gemeinwesens bündeln – von der Information über die Beteiligung (an Plänen, Vorhaben, Abstimmungen etc.) bis zu bürgerschaftlichen Eigenaktivitäten und Kooperationen.

Bei dieser Online-»Bündelung der Kräfte« handelt es sich noch um eine recht neue Entwicklung mit großer Dynamik, deren weitere Beobachtung wir dringend empfehlen.

Dabei lassen sich auch schon erste Fragen nennen: Etwa die nach...

- der Abhängigkeit dieser Entwicklung von den Schlüsselressourcen Personal, Finanzen und politischem Willen,
- der Verzahnung der Teilhabeangebote mit parlamentarischen Entscheidungsprozessen,
- den Herausforderungen eines produktiven Miteinanders von Fachverwaltungen und Querschnittsfunktionen (wie sie von den Beauftragten für Teilhabe wahrzunehmen sind).

An dieser Stelle kommt dann auch die Bauleitplanung wieder ins Spiel. Denn es zeichnet sich ein durchaus heikles Verhältnis von der partizipativen Abwicklung gesetzlich definierter Vorhaben zu der Fülle möglicher freiwilliger Teilhabeangebote ab. Das könnte ganz verschiedene Gründe haben: Inhaltliche Komplexität, begrenzte – weil lediglich rahmensetzende – Kompetenz der Kommunen und Zuständigkeitsfragen liegen hier besonders nahe. Und nicht zuletzt die in der Praxis vorherrschende Meinung, die gesetzlich eingebetteten Verfahren ließen zu wenig Spielräume für die Ausgestaltung.

Das aber ist, wie wir schon in den ersten Schritten dieser Untersuchung (vgl. Kap. 2 und 3) festgestellt haben, ein Missverständnis. Einmal ausgeräumt, ließe sich mit den heute zur Verfügung stehenden (Online-)Möglichkeiten ein durchaus produktives Verhältnis von gesetzlich verlangten und lokal freiwillig eröffneten Teilhabemöglichkeiten entwickeln.

KAPITEL 5

NEUE BLICKE AUF EINEN ALTEN GEGENSTAND

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

*Drei zentralen
Ergebnistichworte:
offene Vorgaben,
zurückhaltende Praxis,
dynamischer Kontext*

Zunächst wird eher retrospektiv gefragt, warum es – trotz offener Vorgaben – zu einer Praxis kam, die diese Spielräume nicht nutzte und überwiegend vier Jahrzehnte lang in einer zurückhaltenden Haltung verharrte (Kap. 5.1). Mit Blick auf die heutige Situation und den erheblichen – und weiterhin dynamischen – Wandel kommunikativer Möglichkeiten ergeben sich aber auch Fragen, die für die Zukunft (nicht nur) der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung von Bedeutung sein könnten (Kap. 5.2).

5.1 Warum? Alte Ursachen und neue Fragen...

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

Das ist falsch. Das BauGB lässt – wir haben es oft erwähnt – den Gemeinden alle Freiheiten bei der Gestaltung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung. Wie soll es da

einen »Dienst nach Vorschrift« geben, wenn es keine Vorschrift gibt? Folgt man den juristischen Kommentaren, ist die gesetzliche Offenheit geradezu als Aufforderung zum Verlassen gewohnter Pfade, zu Experiment und Verfahrenskreativität zu verstehen. Aber sie wird nicht genutzt. Zumindest in einer deutlichen Mehrheit aller Fälle nicht. Die um gute, verständliche Information bemühten und methodisch wie inhaltlich differenziert beteiligenden Gemeinden bilden eine deutliche Minderheit. Damals wie heute.

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

2. *Die Frage nach der Breite:* Adalbert Evers u. a. haben den Ton dazu vorgegeben: »Die in den Gemeinden vorherrschende Praxis [...] zeichnet sich [...] nicht gerade durch Lebhaftigkeit und Experimentierfreude aus« (Evers 1982: 327). Exakt so könnte man auch einen zentralen Befund unserer heutigen Untersuchung zusammenfassen. Die Übereinstimmung geht sogar noch weiter: Es gibt Ausnahmen. Es gibt Verfahren, die tatsächlich verständlich sind, Interessierte willkommen heißen, mit Kommunikationsformen experimentieren und so fort. Der Anteil dieser in mehrfacher Hinsicht engagierten Prozessgestaltungen dürfte aber nicht über 10 % liegen. Das entspricht in etwa den Zahlen bei Evers u. a.. Aber es kommt hier nicht auf einzelne Prozente an, sondern auf eine schlichte Feststellung: Es gibt wenige Ausnahme- und viele Regelfälle. Und an diesem Verhältnis hat sich über 40 Jahre wenig geändert.

Es gibt wenige Ausnahme- und viele Regelfälle. Und an diesem Verhältnis hat sich über 40 Jahre wenig geändert.

Womit wir einmal mehr auf ein Phänomen stoßen, das seit Langem in der Beteiligungsdiskussion für Kopfzerbrechen sorgt: Es geht um das Verhältnis von »Spitze«

zu »Breite«. Lange Zeit herrschte die Hoffnung vor, dass aus einer avancierten Beteiligungspraxis im Laufe der Zeit Veränderungen »in der Breite« resultieren. Dass der Avantgarde der »Tross« folge. Dass aus Ausnahmen die Regel werde. Das aber ist nicht der Fall.

Und das muss zu denken geben.

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

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

3. *Mutmaßungen über Eigensinn*: Die Durchführung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung ist eine Aufgabe der kommunalen Verwaltung. Es liegt daher nahe, danach zu fragen, wie sich die »Erledigung« dieser Aufgabe aus administrativer Perspektive darstellt. Dies ist auch aus einem übergeordneten Grunde sinnvoll: Seit fünfzig Jahren scheint »Verwaltungsmodernisierung« eine Daueraufgabe ohne Dauerlösung zu sein. Immer wieder kollidieren Modernisierungsvorstellungen mit administrativem Beharrungsvermögen. Das wird gelegentlich mit »Eigenlogik« erklärt, also z. B. mit dem Festhalten an Organisations- und Arbeitsweisen, die sich aus Sicht der Mitarbeitenden bewährt haben. In der neuesten Modernisierungswelle, für die das Stichwort »Agile Verwaltung« steht, findet sich daher der Hinweis »die Eigenlogik der öffentlichen Verwaltung muss in Rechnung gestellt werden« (Porschen-Hueck et al. 2021). Was könnte das für unseren Zusammenhang bedeuten? Dazu einige Argumente aus der Binnensicht, die das Festhalten am, wie wir feststellten, dominanten Typus der auf Minima beschränkten Verfahrensgestaltung erklären könnten:

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

seit Langem und sehe keine Veranlassung, es zu ändern.

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

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

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

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

Das mündet in die Frage nach Maßstäben und Kontext:

4. *Die Frage von Maß und Kontext*: Die »hochgesteckten Erwartungen, die man in der öffentlichen Diskussion an die Bürgerbeteiligung geknüpft hatte«, wären nicht erfüllt worden, hieß es in der 1982er Untersuchung (Evers 1982: 327). Damit drängt sich die Frage auf: Liegt das an der (»defizitären«) Praxis oder an den Erwartungen? Anders formuliert: An welchen Maßstäben darf, soll oder muss man die Gestaltung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung in der Praxis messen?

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

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

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

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

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

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

nigten Verfahren).

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

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

5.2 Wie weiter? Offene Perspektiven und vorläufige Folgerungen

Anders als 1982 wird heute niemand mehr den Zustand lokaler Beteiligungskultur an einer einzigen gesetzlichen Regelung festmachen. Damals gab es noch nicht sehr viel mehr als die gesetzlich vorgeschriebene Öffentlichkeitsbeteiligung. Heute ist das Spektrum dialogischer und partizipativer Prozessgestaltungen schier unübersehbar. Zumindest theoretisch. Wer also die Beteiligungskultur einer

Kommune beschreiben will, wird auf Ganze schauen müssen – sollte dabei allerdings die verbindliche Bauleitplanung (also die Ebene, auf der aus Planung Rechtsetzung wird) mit ihrer frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung nicht außer acht lassen.

Wer die Beteiligungskultur einer Kommune beschreiben will, wird auf Ganze schauen müssen – inkl. verbindlicher Bauleitplanung.

Eben das aber geschieht vielfach. Gesetzlich verankerte Partizipationsgebote werden im allgemeinen Beteiligungsdiskurs zumeist gar nicht beachtet. Obwohl sie doch viele Gestaltungsmöglichkeiten eröffnen und erhebliche Alltagsbedeutung haben. So entsteht ein eigenartiges Bild: Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung, ehemals kernplanungsbezogener Partizipation verharret in der Praxis vielerorts auf dem Stand von vor (fast) einem halben Jahrhundert, während die Entwicklung freiwilliger partizipativer Verfahren eine erhebliche Dynamik entfaltet.

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

Das heißt keinesfalls, dass eine aufwendige Verfahrensgestaltung in allen Bauleitplanungsprozessen anzustreben ist. Es sollte auch hier um eine »angemessene«, das heißt an der inhaltlichen Aufgabe orientierte, differenzierte Gestaltung gehen (ohne in ein »Participation« zu verfallen, bei der aufwendige Gestaltungen zum Selbstzweck werden (vgl. Klaus Selle 2012)). Dabei könnten schon kleine Änderungen in der Breite mehr positive Wirkungen entfalten als partizipative Spitzenleistungen in »best practice«-Fällen.

Wenn von Dynamik die Rede ist, insbesondere von der im Kontext der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungsverfahren, dann muss auch das Stichwort »Digitalisierung« fallen. Denn hier entstehen auf breiter Basis neue Möglichkeiten und Gewohnheiten der Kommunikation und Beteiligungsoptionen. Sie werden auch für die planungs-

bezogene Öffentlichkeitsbeteiligung weit über das bislang gesetzlich vorgegebene Maß – Publikation der Planungsabsichten auch auf Internetseiten – von Bedeutung sein. Einen Vorschein vermitteln schon jetzt die digitalen Teilhabe-Plattformen einiger

Die digitalen Teilhabe-Plattformen einiger Kommunen machen deutlich, wie vielfältig die Dimensionen der Kommunikation über die Entwicklung des lokalen Gemeinwesens sein können.

Kommunen: Sie machen deutlich, wie vielfältig die Dimensionen der Kommunikation über die Entwicklung des lokalen Gemeinwesens sein können – und welche Rolle die heutigen und absehbaren technologischen Entwicklungen dabei spielen.

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

Womit erneut die Frage nach praktischen Konsequenzen aufgeworfen ist. Das muss so sein. Denn, um mit einer et-

was deftigen Formulierung zu enden: »Vom Wiegen wird die Sau nicht fett.«

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

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

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 01: Der Untersuchungsgegenstand im Kontext weiterer Beteiligungsmöglichkeiten, Quelle: eigene Darstellung, (aufbauend auf Selle 2019: 24)	S. 16
Abbildung 02: Die Rolle der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Aufstellung eines Bebauungsplanes, Quelle: Grüger et. al. 2021	S. 18
Abbildung 03: Visualisierung der Verteilung aller betrachteten Kommunen im Bundesgebiet, Quelle: eigene Darstellung	S. 31
Abbildung 04: Planbögen als Instrument zur Erfassung der B-Plan-Verfahren, hier am Beispiel der Stadt Essen, eigene Darstellung mit Abbildungen der städtischen Homepage www.essen.de	S. 32
Abbildung 05: Planliste als tabellarische Übersicht aller erfassten B-Plan-Verfahren, eigene Darstellung	S. 32
Abbildung 06: Verteilung der Fälle nach Verfahrensart, Quelle: eigene Darstellung	S. 35
Abbildung 07: Exemplarische Schaukästen mit Aushängen am Rathaus, Quelle: Ronja Decker	S. 36
Abbildung 08: Exemplarische Schaukästen mit Aushängen am Rathaus, Quelle: Ronja Decker	S. 36
Abbildung 09: Verteilung »Formen der Auslegung«: analoge und digitale Auslegung, Quelle: eigene Darstellung	S. 37
Abbildung 10: Verteilung »Gelegenheit zur Äußerung«: Formen der Stellungnahme, Quelle: eigene Darstellung	S. 38
Abbildung 11: Verteilung »Gelegenheit zur Erörterung«, Quelle: eigene Darstellung	S. 38
Abbildung 12: Umschlag der Publikation zum Forschungsprojekt (Evers u.a. 1982)	S. 42
Abbildung 13: Verteilung »Orte der Online-Auslegung«, Quelle: eigene Darstellung	S. 48
Abbildung 14: Verteilung »Gelegenheit zur Online-Äußerung«: Formen der digitalen Stellungnahme, Quelle: eigene Darstellung	S. 48
Abbildung 15: Coronabezug (der Fälle zwischen 2020-2023), Quelle: eigene Darstellung	S. 50
Abbildung 16: Kommunikationsangebote zu Plänen und Projekten der Stadtentwicklung in der kommunalen Webpräsenz (vereinfachte Darstellung) – Beispiel Herrenberg, Quelle: eigene Darstellung mit Abbildungen von www.herrenberg.de	S. 52
Abbildung 17: Kommunikationsangebote zu Plänen und Projekten der Stadtentwicklung in der kommunalen Webpräsenz (vereinfachte Darstellung) – Beispiel Schwerin, Quelle: eigene Darstellung mit Abbildungen von www.schwerin.de/mein-schwerin und www.klarschiff-sn.de	S. 53
Abbildung 18: Kommunikationsangebote zu Plänen und Projekten der Stadtentwicklung in der kommunalen Webpräsenz (vereinfachte Darstellung) – Beispiel Schwerte, Quelle: eigene Darstellung mit Abbildungen von www.schwerte.de sowie www.mitmachstadt.schwerte.de und www.nw.bauleitplanung-online.de	S. 54
Abbildung 19: Kommunikationsangebote zu Plänen und Projekten der Stadtentwicklung in der kommunalen Webpräsenz (vereinfachte Darstellung) – Beispiel Chemnitz, Quelle: eigene Darstellung mit Abbildungen von www.schwerin.de/mein-schwerin und www.buergerbeteiligung.sachsen.de/portal/chemnitz/	S. 55
Abbildung 20: Sonderseiten zu Entwicklungsgebieten, hier: Konversionsprojekt Hulsberg-Viertel Bremen. https://neues-hulsberg.de	S. 56
Abbildung 21: Sonderseiten zu Entwicklungsgebieten, hier: Konversionsprojekt Franklin Mannheim. https://franklin-mannheim.de/quartier/allgemein/	S. 56

Literaturverzeichnis

Düsing / Martinez / **Achelpöhler**, 1. Aufl.

(2016): Kommentar zum BauGB § 3

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

Battis / Krautzberger / Lühr / **Battis**, 15. Aufl.

(2022): Kommentar zum BauGB § 3

Baukultur Nordrhein-Westfalen (Hg.)

(2022): Phase 0. Gelsenkirchen

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung

(2020-2022): Laufende Stadtbeobachtung - Raumabgrenzungen. Stadt- und Gemeindetypen in Deutschland. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumb Beobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/gemeinden/StadtGemeindetyp/StadtGemeindetyp.htm>, letzter Zugriff: 05.2023

Bertelsmann Stiftung (2021): Einblicke in die Bürgerbeteiligungslandschaft Baden-Württembergs. Zahlen, Daten und Fakten aus 865 Kommunen. Gütersloh

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

Johannes **Bittner** (2003): Digitalität, Sprache und Kommunikation. Berlin [Verlag Erich Schmidt]

BKG – Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (2019): Wachsen und Schrumpfen von Städten und Gemeinden. <https://gis.uba.de/maps/resources/apps/bbsr/index.html?lang=de>, letzter Zugriff: 04.2023

BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung

(2023): Glossar. Begriffe A-Z. <https://www.datenportal.bmbf.de/portal/de/G122.html>, letzter Zugriff: 04.2023

Anton **Brokow-Loga** (Hg.) (2023): Corona und die Stadt: Beteiligungskultur in der Krise? Bielefeld [transcript]

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

Dudenredaktion (o. J.): „Verfahren“ auf Duden online. URL: <https://www.duden.de/rechtschreibung/Verfahren>, letzter Zugriff: 04.2023

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

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

Alexander **Filipović** (2019): Alles Habermas? Alternative Theorien für die Ethik öffentlicher Kommunikation in Zeiten der Digitalität. In: Jonas Bedford-Strohm u.a. (Hg.) Digitaler Strukturwandel der Öffentlichkeit. Baden-Baden [Nomos] S.219-232

Friederike **Fugmann**, Sarah Ginski, Klaus Selle, Fee Thissen u.a. (2018): Multilaterale Kommunikation in Prozessen der Stadtentwicklung. Querauswertung von 50 Praxis-Beispielen. PT_Materialien H. 40|1 Aachen

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

HMWEVW – Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen (2019): Beteiligung der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange (TöB) in städtebaulichen Verfahren nach dem Baugesetzbuch (BauGB). Fundstelle: StAnz. 2019, 1373. <https://www.rv.hessenrecht.hessen.de/bshe/document/VVHE-VVHE000016966>, Letzter Zugriff: 05.23

Kröninger / Aschke / Jeromin (Hg.) / **Jeromin** 4. Auflage (2018): Kommentar zum BauGB § 3

Marion **Klemme**, Klaus Selle (2010): Zum Stand der Diskussion über alltägliche Aufgaben der Stadtplanung als Gegenstand empirisch orientierter Forschung. Eine Einführung. In: Dies. (Hg.): Siedlungsflächen entwickeln. Akteure, Interdependenzen, Optionen. (edition | stadtentwicklung) Detmold, S. 19-43

Michael **Krautzberger** (2013): Wie steht es mit der Bürgerbeteiligung im Planungsrecht – braucht es neue Anstöße? In: Flächenmanagement und Bodenordnung H. 2/2013

Ernst / Zinkahn / Bielenberg / Krautzberger (Hg.) / **Krautzberger** 143. EL (2021): Kommentar zum BauGB § 3

Stephanie **Porschen-Hueck**, Kurt Rachlitz, Samuel Rieger, Tobias Ritter (2021): Agilität in der öffentlichen Verwaltung. München [ISF München] S.21, diGAP-Handreichung.

BeckOK BauGB (Hg.) / **Schink**, 53. Ed.
(2021): Kommentar zum BauGB § 3

Schrödter (Hg.) / **Schrödter** und Wahlhäuser 9.
Auf. (2019): Kommentar zum BauGB § 3

Klaus **Selle** (2012): Bürgerbeteiligung als »Participatiment«?
Ein Plädoyer für mehr Alltag in der Kommunikation über
Stadtentwicklung | Civic Involvement as »Participatiment«?
A Case for a More Relaxed Communication about Urban De-
velopment In: IBA_Hamburg (Hg.): Metropole: Zivilgesell-
schaft | Metropolis: Civil Society. Berlin [jovis] S. 72 - 79

Klaus **Selle** (2013): Themen, Etappen, Linien – Fünfzig Jah-
re Bürgerbeteiligung und Bürgermitwirkung. In: Ders.
Über Bürgerbeteiligung hinaus: Stadtentwicklung als Ge-
meinschaftsaufgabe? [Verlag Dorothea Rohn] Detmold

Klaus **Selle** (2017): Partizipation 8.0. Bürgerinnen und Bürger
in Prozessen der Stadtentwicklung – ein Blick zurück nach
vorn. In: Informationen zur Raumentwicklung. H. 6/2017

Klaus **Selle** (2019): Ende der Naivität. Öffentlichkeits-
beteiligung in der Stadtentwicklung. Anstiftung zur Re-
vision. vhw-Schriftenreihe H. 15, Berlin, S. 23 ff

Klaus **Selle** (2022a): »We must not too simply begin« Warum eine
Phase 0 unverzichtbar ist. In: Baukultur NRW a. a. O. S. 14 f.

Klaus **Selle** (2022b): Konflikt als Normalfall ? Agieren in
den Spannungsfeldern der Stadtentwicklung. In: Jörg Fi-
scher, Theresa Hilse-Carstensen, Stefan Huber (Hg.) Hand-
buch kommunale Planung und Steuerung. Planung, Gestal-
tung, Beteiligung. Weinheim [BeltzJuventa] S. 217-229

Heidi **Sinning** (2018): Öffentlichkeitsbeteiligung. In: ARL
– Akademie für Raumforschung und Landesplanung
(Hg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwick-
lung. Hannover [[https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/
HWB%202018/Öffentlichkeitsbeteiligung.pdf](https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/HWB%202018/Öffentlichkeitsbeteiligung.pdf)] S. 1656

Umweltbundesamt (Hg.) (2023): Evaluation der Öffentlich-
keitsbeteiligung – Bessere Planung und Zulassung um-
weltrelevanter Vorhaben durch die Beteiligung von Bür-
ger*innen und Umweltvereinigungen. Dessau-Roßlau

Jan **Ziekow** (2011): Bürgerbeteiligung und Bürgerenga-
gement in der verfassten Demokratie. In: Kurt Beck und
Jan Ziekow (Hg.) Mehr Bürgerbeteiligung wagen. Wege
zur Vitalisierung der Demokratie. Wiesbaden [VS] S. 34

Jan **Ziekow**, Torge Ziemer, Friederike Bickmann
(2023): Evaluation des Planungssicherungsgeset-
zes (PlanSiG). Abschlussbericht. o.O. [Speyer]

Überblick: die betrachteten kommunalen Internetpräsenzen (Stichproben)

Nr.	Bundesland	Stadt	Gemeindegrößenklasse*	Relevante URL
1	BY	Bad Kissingen	kMS	www.badkissingen.de
2	HB	Bremen	GS	www.bremen.de www.vorhabenliste.bremen.de www.bauumwelt.bremen.de/ www.bauleitplan.bremen.de/ www.neues-hulsberg.de
3	SN	Chemnitz	GS	www.chemnitz.de www.buergerbeteiligung.sachsen.de/portal/chemnitz/
4	NW	Detmold	gMS	www.detmold.de www.detmold-mitgestalten.de www.bauleitplanung-detmold.de
5	BW	Dunningen	KS	www.dunningen.de www.beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de
6	NW	Essen	GS	www.essen.de
7	BW	Herrenberg	kMS	www.herrenberg.de www.herrenberg.de/Mitmachstadt
8	SH	Kiel	GS	www.kiel.de/de/kiel_zukunft/index.php
9	RP	Landau	kMS	www.landau.de www.mitredeninld.de
10	BW	Leonberg	kMS	www.leonberg.de
11	BW	Ludwigsburg	gMS	www.ludwigsburg.de www.meinlb.de
12	BW	Mannheim	GS	www.mannheim.de/ mannheim-gemeinsam-gestalten.de buergerinfo.mannheim.de/
13	MV	Schwerin	gMS	www.schwerin.de/mein-schwerin www.klarschiff-sn.de
14	NW	Schwerte	kMS	www.schwerte.de mitmachstadt.schwerte.de www.nw.bauleitplanung-online.de
15	HE	Wiesbaden	GS	www.wiesbaden.de www.dein.wiesbaden.de
16	NW	Wuppertal	GS	www.wuppertal.de www.talbeteiligung.de

* Gemeindegroßenklasse: bis 20.000 EW (Kleinstadt: KS), bis 50.000 EW (kleine Mittelstadt: kMS), bis 100.000 EW (große Mittelstadt: gMS), über 100.000 EW (Großstadt: GS)

Überblick: die betrachteten B-Plan-Verfahren

Nr.	Bundesland	Stadt	Gemeindegrößenklasse *	Bebauungsplan
1	TH	Apolda	kMS	B-Plan (ohne Nr.) »Wohngebiet „An der Stobraer Straße“«
2	BY	Augsburg	GS	B-Plan Nr. 296 »Westlich der Gutermannstraße«
3	BY	Bad Kissingen	kMS	B-Plan (ohne Nr.) »Prinzregentenpark«
4	BY	Bad Kissingen	kMS	B-Plan (ohne Nr.) (5. Änderung) »Sondergebiet Kurgebiet«
5	BY	Bamberg	gMS	B-Plan Nr. 124 F »für den Bereich zwischen Amalienstraße, Herzog-Max-Straße, Ottostraße und Schützenstraße«
6	BY	Bamberg	gMS	B-Plan Nr. 201 D »nördlich der Rheinstraße und südlich der B 26«
7	BY	Bamberg	gMS	B-Plan Nr. 340 C »für das Gebiet des ehemaligen Maisel-Geländes zwischen Moosstraße, Kloster-Langheim-Straße und Oberer Schildstraße«
8	BE	Berlin	GS	B-Plan Nr. VI-125b »Alte Jakobstraße/ Franz-Künstler-Straße«
9	NW	Bottrop	GS	B-Plan Nr. 3.08/10 »Am Freitagshof«
10	HB	Bremen	GS	B-Plan Nr. VE_0156 (ohne Namen)
11	NI	Celle	gMS	B-Plan Nr. 151 »Nördliche Speicherstraße«
12	NI	Celle	gMS	B-Plan Nr. 173 »Bereich zwischen Jägerstraße und östlicher Kirchstraße«
13	SN	Chemnitz	GS	B-Plan Nr. 15/03 »Zwickauer Straße - Bereich Schönau/Neustadt«
14	NW	Coesfeld	kMS	B-Plan Nr. 147 »Kalksbecker Heide«
15	BB	Cottbus	gMS	B-Plan (ohne Nr.) »Kolkwitzer Straße Süd 1«
16	BB	Cottbus	gMS	B-Plan Nr. W/40/116 »Sondergebiet Forschung und Entwicklung«
17	SN	Crimmitschau-Dennheritz	KS	B-Plan Nr. 1/2019 »Kühgrund«
18	RP	Dahner Felsenland	KS	B-Plan (ohne Nr.) »Droschtenwoog« (1. Änderung u Erweiterung)
19	RP	Dahner Felsenland	KS	B-Plan (ohne Nr.) »Saarbacherhammer - Süd«
20	BY	Erlangen	GS	B-Plan Nr. 402 »Nahversorgungszentrum Odenwaldallee«

* Gemeindegrößenklasse: bis 20.000 EW (Kleinstadt: KS), bis 50.000 EW (kleine Mittelstadt: kMS), bis 100.000 EW (große Mittelstadt: gMS), über 100.000 EW (Großstadt: GS)

Nr.	Bundesland	Stadt	Gemeindegrößenklasse *	Bebauungsplan
21	BY	Erlangen	GS	B-Plan Nr. 472 »Radweg Haundorf - Häusling«
22	BY	Erlangen	GS	B-Plan Nr. F 465 »Gewerbegebiet Frauenauracher Straße Ost«
23	NW	Essen	GS	B-Plan Nr. 17/16 »Moosstraße/Laarmannstraße«
24	NW	Essen	GS	B-Plan Nr. 7/17 »Rüttenscheider Straße/Wittekindstraße«
25	BW	Fellbach	kMS	B-Plan Nr. 20.02/1 »Siemensstraße«
26	NI	Flecken Steyerberg	KS	B-Plan 61 »Windpark Deblinghausen - Voigtei«
27	SH	Geesthacht	kMS	B-Plan Nr. 1/34 »Westhafen II«
28	SN	Geithain	KS	B-Plan (ohne Nr.) »Erholung und Wohnen „Am Oberfürstenteich“«
29	BW	Grenzach-Wyhlen	kMS	B-Plan (ohne Nr.) »Kapellenbach-Ost«
30	HH	Hamburg	GS	B-Plan Nr. 15 »Ochsenwerder 15 (Südlich Schwersweg / „Butterberg“)«
31	HE	Hanau	GS	B-Plan Nr. 904.3 Quartiersentwicklung Bautz
32	NI	Hannover	GS	B-Plan Nr. 1706 »Im Ure«
33	NI	Hannover	GS	B-Plan Nr. 1909 »Lindenallee«
34	NI	Hannover	GS	B-Plan Nr. 484 »Elbestraße« 1. Änderung
35	BW	Herrenberg	kMS	B-Plan (ohne Nr.) »Nördlich Bahnhof«
36	BW	Herrenberg	kMS	B-Plan (ohne Nr.) »Gartenäcker/Marktwiesen, 2. Änderung«
37	BY	Hof	kMS	B-Plan (ohne Nr.) »VEP Seniorenwohnen Fabrikzeile«
38	BW	Horb am Neckar	kMS	B-Plan (ohne Nr.) »Hohenbergkaserne-Mitte«
39	BW	Horb am Neckar	kMS	B-Plan (ohne Nr.) »Scheibenthalde«
40	BB	Jüterbog	KS	B-Plan Nr. 030 »Südliche Wallanlagen«
41	SH	Kiel	GS	B-Plan Nr. 1014 »Holsteinstadion«
42	SH	Kiel	GS	B-Plan Nr. 1019V »Schwentineufer Nord-Ost«
43	SH	Kiel	GS	B-Plan Nr. 1035V »Bebelplatz«
44	MV	Kröpelin	KS	B-Plan Nr. 14 »Wohnpark Wismarsche Straße«
45	MV	Kröpelin	KS	B-Plan Nr. 15 »Am Brusower Weg«
46	SN	Krostitz	KS	B-Plan (ohne Nr.) »Krensitz Nord«
47	RP	Landau	kMS	B-Plan Nr. 10 »GS 10, Gewerbegebiet Godramstein Süd«

Nr.	Bundesland	Stadt	Gemeindegrößenklasse *	Bebauungsplan
48	NI	Langenhagen	gMS	B-Plan Nr. 15 (3. Änderung) »Emil-von-Behring-Straße«
49	SN	Leipzig	GS	B-Plan Nr. 433 »Stadtquartier östlich Bremer Straße«
50	SN	Leipzig	GS	B-Plan Nr. 466 »Quartiere an der Antonienstraße/ Klingenstraße«
51	BW	Leonberg	kMS	B-Plan (ohne Nr.) »Bildstöckle«
52	BW	Leonberg	kMS	B-Plan (ohne Nr.) »Unterer Schützenrain«
53	BW	Leonberg	kMS	B-Plan (ohne Nr.) »Wohnen – hinter den Gärten«
54	BW	Ludwigsburg	gMS	B-Plan Nr. 045_04_00 »Schorndorfer Straße 172«
55	BW	Mannheim	GS	B-Plan Nr. 57.11 »Spiegelfabrik«
56	SN	Markranstädt	KS	B-Plan (ohne Nr.) »Zum Prinzgärtchen Räpitz«
57	SN	Markranstädt	KS	B-Plan (ohne Nr.) »Seebenisch - Am Alten Bahnhof«
58	NW	Mülheim an der Ruhr	GS	B-Plan Nr. H6 »Mendener Straße/Hahnenfähre«
59	NW	Mülheim an der Ruhr	GS	B-Plan Nr. M27 »Bussardweg/Hochfelder Straße/ Sperberweg«
60	NW	Münster	GS	B-Plan Nr. 562 »Handorf - Hobbeltstraße / Kirschgarten / Heriburgstraße«
61	NW	Münster	GS	B-Plan Nr. 576 »Sprakel – Sprakeler Straße / Bahnstrecke Münster-Rheine / Aldrupe Str.«
62	NW	Münster	GS	B-Plan Nr. 620 »Dahlweg / Alfred-Krupp-Weg«
63	NI	Nienburg (Weser)	kMS	B-Plan Nr. 101 »Südring« 2. Änderung
64	NI	Nienburg (Weser)	kMS	B-Plan Nr. 164 »Logistikzentrum Nienburg Süd (südlich B 215)«
65	NW	Nottuln	KS	B-Plan Nr. 135 »Südlich Lerchenhain«
66	NW	Nottuln	KS	B-Plan Nr. 147 »Appelhülsen Dirksfeld«
67	BW	Nürtingen	gMS	B-Plan (ohne Nr.) »Käppele« 2. Änderung
68	NW	Oberhausen	GS	B-Plan Nr. 30 »Blockstraße/Lohmannshof«
69	NW	Oberhausen	GS	B-Plan Nr. 742 »Alsterfeld«
70	SL	Ottweiler	KS	B-Plan (ohne Nr.) »Blieszentrum«
71	SL	Ottweiler	KS	B-Plan (ohne Nr.) »Südlich der Auguste-Renoir-Straße«
72	SL	Ottweiler	KS	B-Plan (ohne Nr.) »Wohngebiet Am Kirschbaum«
73	NW	Paderborn	GS	B-Plan Nr. 298 »Nordstraße«
74	NW	Paderborn	GS	B-Plan Nr. 320 »Vockelsbleiche«

Nr.	Bundesland	Stadt	Gemeindegrößenklasse *	Bebauungsplan
75	NW	Paderborn	GS	B-Plan Nr. D328 »Gotthardshof«
76	BY	Pegnitz	KS	B-Plan Nr. 1894 »Am Buchauer Berg«
77	BY	Pegnitz	KS	B-Plan Nr. 547 »Bronn/Ziegelhütte«
78	BB	Potsdam	GS	B-Plan Nr. 119 »Medienstadt«
79	BB	Potsdam	GS	B-Plan Nr. 141-6 »Entwicklungsbereich Krampnitz – Park / Luch / Feldflur«
80	BY	Regensburg	GS	B-Plan Nr. 277 »Ehemalige Prinz-Leopold-Kaserne/ Teilfläche-Pionier-Kaserne«
81	NW	Remscheid	GS	B-Plan Nr. 673 »südöstlich der Kreuzung Neuenkamper Straße und Lenneper Straße [...]«
82	NW	Schwalmtal	KS	B-Plan Nr. Wa/70 »Gewerbe- und Logistik-Park ehemaliges Rösler-Drahtwerk«
83	MV	Schwerin	gMS	B-Plan Nr. 111 »Wohnquartier „Neu-Zippendorf - Am Berliner Platz“«
84	MV	Schwerin	gMS	B-Plan Nr. 114 »Westmark - Wohnpark Hofackerwiesen«
85	NW	Schwerte	kMS	B-Plan Nr. 199 »Am Musikantenviertel«
86	BY	Speichersdorf	KS	B-Plan Nr. 53 »Haidenaab – Am Mühlgraben«
87	MV	Stralsund	gMS	B-Plan 22 »Urbanes Gebiet ehemaliges Plattenwerk und ehemaliges Heizwerk«
88	MV	Stralsund	gMS	B-Plan 70.1 »Erweiterung Einkaufszentrum Strelapark«
89	HE	Trendelburg	KS	B-Plan Nr. 5 »Domäne«
90	BW	Tübingen	gMS	B-Plan (ohne Nr.) »Aischbach Teil II«
91	BW	Tübingen	gMS	B-Plan (ohne Nr.) »Strüttele / Weiher«
92	BW	Walldorf	KS	B-Plan (ohne Nr.) »HDM - Digital Campus«
93	ST	Wernigerode	kMS	B-Plan Nr. 59 »Breite Straße 84«
94	HE	Wiesbaden	GS	B-Plan (ohne Nr.) »Quartier am Bürgerhaus«
95	HE	Wiesbaden	GS	B-Plan (ohne Nr.) »Südlich des Dankwardwegs«
96	HE	Wiesbaden	GS	B-Plan (ohne Nr.) »Westlich der Neufeldstraße«
97	NW	Willich	gMS	B-Plan Nr. 51 II W »Krefelder Straße / Hoxhöfe«
98	ST	Wittenberg	kMS	B-Plan Nr. W19 »Erweiterung Klinik Bosse«
99	BY	Wörthsee	KS	B-Plan Nr. 68 »Am Teilsrain - genossenschaftlicher Wohnungsbau«
100	NW	Wuppertal	GS	B-Plan Nr. 1274V »Hauptstraße / Amboßstraße«

In dieser Reihe sind bereits erschienen:

vhw-Schriftenreihe Nr. 39

Rettet die Innenentwicklung! Ein Diskussionspapier

vhw-Schriftenreihe Nr. 38

Atmosphären als Ressource von Partizipation und Quartiersentwicklung

vhw-Schriftenreihe Nr. 37

Entwickeln. Finanzieren. Umsetzen. Stadtmachen auf digitalen Plattformen

vhw-Schriftenreihe Nr. 36

Universitätsstadt Marburg. Eine Milieustudie

vhw-Schriftenreihe Nr. 35

Gemeinschaftlich wohnen und mehr...
Projekte im Quartier: Bezüge, Impulse, Potenziale

vhw-Schriftenreihe Nr. 34

Kooperative Sport- und Bewegungslandschaften. Quartiers- und Sportentwicklung am Beispiel von Karlsruhe-Daxlanden

vhw-Schriftenreihe Nr. 33

Begegnung schaffen. Strategien und Handlungsansätze in der sozialen Quartiersentwicklung

vhw-Schriftenreihe Nr. 32

Nachhaltige Stadtentwicklung durch nachhaltige Verwaltungsentwicklung

vhw-Schriftenreihe Nr. 31

Kooperative Sportlandschaften

vhw-Schriftenreihe Nr. 30:

Wachstumsschmerzen. Kommunale Strategien und ihre Wirkungen

vhw-Schriftenreihe Nr. 29:

Eigenheime der 1950er bis 1970er Jahre

vhw-Schriftenreihe Nr. 28:

Lokale Politik und Beteiligung

vhw-Schriftenreihe Nr. 27:

Monitor der Qualität lokaler Öffentlichkeit

vhw-Schriftenreihe Nr. 26:

Das kommunalpolitische Planetensystem?

vhw-Schriftenreihe Nr. 25:

Soziale Wohnungspolitik auf kommunaler Ebene

vhw-Schriftenreihe Nr. 24:

Praxisleitfaden Milieuwissen für die Stadtentwicklung und Stadtplanung

vhw-Schriftenreihe Nr. 23:

Neue Partnerschaften in der nachhaltigen Stadtentwicklung? Potenziale von Transition-Town-Initiativen

vhw-Schriftenreihe Nr. 22:

Politische Partizipation marginalisierter Menschen

vhw-Schriftenreihe Nr. 21:

Potenziale der Gemeinwesenarbeit für lokale Demokratie

vhw-Schriftenreihe Nr. 20:

Gemeinwesenarbeit und lokale Demokratie – Zusammenhänge und Perspektiven aus der Sicht Sozialer Arbeit

vhw-Schriftenreihe Nr. 19:

Jenseits der Metropolen. Wandel lokalpolitischer Kulturen in einer polarisierten Gesellschaft

vhw-Schriftenreihe Nr. 18:

Lokale Demokratie in Klein- und Mittelstädten unter den Bedingungen von Peripherisierung

vhw-Schriftenreihe Nr. 17:

Herausforderungen der Digitalisierung für benachteiligte Stadtquartiere

vhw-Schriftenreihe Nr. 16:

Wohnraumversorgung und sozialräumliche Integration von Migrantinnen und Migranten

vhw-Schriftenreihe Nr. 15:

Öffentlichkeitsbeteiligung in der Stadtentwicklung

vhw-Schriftenreihe Nr. 14:

Öffentliche Räume im Zentrum der Städte

vhw-Schriftenreihe Nr. 13:

Entwicklung und Nachhaltigkeit von Willkommensinitiativen

vhw-Schriftenreihe Nr. 12:

Stadtteilmütterprojekte – Integration mit besonderer Wirkkraft?

vhw-Schriftenreihe Nr. 11:

Evaluationsleitfaden für Beteiligungsverfahren

vhw-Schriftenreihe Nr. 10:

Menschen mit Zuwanderungsgeschichte in Deutschland – vhw-Migrantenmilieu-Survey 2018

vhw-Schriftenreihe Nr. 9:

Wandel der Nachbarschaft in Zeiten digitaler Vernetzung

vhw-Schriftenreihe Nr. 8:

Bürgerbeteiligung in der Stadtentwicklung und im Wohnungsbau

vhw-Schriftenreihe Nr. 7:

Öffentliche Räume in stadtgemeinschaftlich vielfältigen Quartieren

vhw-Schriftenreihe Nr. 6:

Geflüchtete in der Sozialen Stadt

vhw-Schriftenreihe Nr. 5:

10 Jahre Nachhaltige Stadtentwicklung in Ludwigsburg

vhw-Schriftenreihe Nr. 4:

vhw-Kommunikationshandbuch – Praxisbezogene Kommunikation mit den Milieus der Stadtgesellschaft

vhw-Schriftenreihe 3:

Dialog: Zur Stärkung Lokaler Demokratie

vhw-Schriftenreihe 2:

Engagement im Quartier und kommunale Bürgerorientierung

vhw-Schriftenreihe 1:

Migranten-Milieus

Ab Schriftenreihe 6 sind die Publikationen auch online verfügbar unter <https://www.vhw.de/publikationen/vhw-schriftenreihe/>

www.vhw.de

vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.
Fritschestraße 27/28 · 10585 Berlin

vhw Forschung