

2. POLITISCHE PARTIZIPATION AN DER KOMMUNALEN PLANUNG
 BÜRGERSCHAFTLICHE BETEILIGUNG NACH DEM BUNDESBAU-
 GESETZ UND DEM STÄDTEBAUFÖRDERUNGSGESETZ
 VON ADRIENNE WINDHOFF-HÉRITIER UND OSCAR W. GABRIEL

2.1. ANLASS UND ZIEL DER BÜRGERBETEILIGUNG AM GEMEIND-
 LICHEN PLANUNGSPROZESS

Nur bei vordergründiger Betrachtung sind die im Bundesbaugesetz (BBauG 1960, Novellen 1976, 1979) und im StBauFG (1971, Novelle 1976) verankerten Möglichkeiten bürgerschaftlicher Mitwirkung an der kommunalen Planung gänzlich neu. Nach Schmitt-Assmann (1972: 22, 25 f.) sahen bereits einige Baugesetze des 19. Jahrhunderts die Auslegung von Plänen durch die Gemeinde, Einwendungsmöglichkeiten der Betroffenen und eine Erörterungspflicht der Gemeinden vor. Die heute gültigen kommunalen Planungsgesetze nehmen diese Rechtstradition auf, versuchen aber, sie unter den Bedingungen des modernen Planungs- und Leistungsstaates zu aktualisieren. Im BBauG alter Fassung (1960) setzte die Bürgerbeteiligung an der Bauleitplanung erst in einer sehr späten Phase des Planungsprozesses ein. Die Pläne waren vor dem Beschluß der Gemeindevertretung öffentlich auszulegen, und die Bürger hatten das Recht, Einwände gegen den ausgearbeiteten Plan vorzubringen, die vom Rat zu prüfen und bei der Entscheidung zu berücksichtigen waren.

Diese Vorschriften waren in einem Planungsverständnis verankert, das in erster Linie die ordnende Funktion der Planung betonte, im Bauleitplan aber kein umfassendes, auf Gestaltung angelegtes Instrument sah. Das für den Ausbau der Bürgerbeteiligung maßgebliche Umdenken in der Planungspraxis (vgl. § 1, Abs. 6 BBauG; Grauhan 1972: 84; Kreiter 1975: 72 ff.; Vetterlein 1976: 377 ff.) wurde seit der Mitte der 60er Jahre zunehmend für die kommunale Ebene bedeutsam: Unter dem Eindruck einer tatsächlichen oder vermeint-

lichen "Krise der Stadt" (vgl. die Beschreibungen bei: Göb u. a. 1973: 2 ff.; Grauhan, Linder 1974: 9 ff.; kritisch dazu: Ruppert 1977: 204 ff.) sah sich der Gesetzgeber veranlaßt, den Gemeinden ein stadtplanerisches Instrumentarium zu geben, mit dessen Hilfe sie den kritisierten städtebaulichen, sozialen und kulturellen Fehlentwicklungen (Verschlechterung der Wohnverhältnisse, unzulängliche Infrastruktur von Städten und Regionen, Bodenspekulation etc.) gegensteuern sollten. Da die neuen städtebaulichen Instrumente den Gemeinden weitgehende Eingriffe in die Lebensverhältnisse ihrer Bewohner gestatten, z. B. durch den Erlaß von Veränderungsperren (§ 14, Abs. 1 BBauG), die Möglichkeit zur Enteignung von Grundstücken (§§ 85 - 122 BBauG) u. a. m. sah man im Ausbau der Bürgerbeteiligung ein bedeutendes Gegengewicht zu dem Kompetenzzuwachs der Planungsbehörden: Sie sollte die demokratische Komponente des Planungsprozesses stärken (Kontrolle der Planer, Durchschaubarkeit des Prozesses, Legitimitätsgewinn), zugleich aber auch zu inhaltlich besseren Planungsergebnissen beitragen (vgl. hierzu: Städtebaubericht 1970: 225 ff.; Dieterich, Farenholtz 1972: 93 ff.; Lauritzen 1972: 21 ff.; Schäfers 1972: 257 ff.; Schmitt-Assmann 1972: 79 f.; Stich 1972; Battis 1976: 43 ff.; Vetterlein 1976: 393 ff.; Hendler 1977: 21 ff., 63; Bielenberg 1977/79: § 2a, Rn. 3; Hollihn 1978: 15 ff.; Grauvogel 1981: § 2a, Rn. 3; Zinkahn 1981: IX, XIII).

2.2. DIE INSTITUTIONELLE AUSGESTALTUNG DER BÜRGERBETEILIGUNG NACH DEM BBauG UND DEM StBauFG

Zahlreiche Regelungen des BBauG und des StBauFG verfolgen das Ziel, den Planungsprozeß für den Bürger durchschaubar zu machen, seine Rechte gegen Eingriffe der planenden Verwaltung zu schützen und seinen Bedürfnissen frühzeitig und im gebotenen Umfang Geltung zu verschaffen: Beispielhaft seien hierfür die Abwägungsgebote (§§ 1, Abs. 7; 31, Abs. 2; § 1, Abs. 4, S. 2 StBauFG), die Pflicht, den Beginn eines

Planungsvorhabens bekannt zu machen (§ 2, Abs. 1, S. 2 BBauG; § 4, Abs. 3 StBauFG) oder die Anhörung Betroffener vor dem Erlaß einer Veränderungssperre genannt (§ 19, Abs. 2, S. 4 BBauG). So wichtig derartige Vorschriften auch sein mögen, um dem Ziel einer bürgernahen Planung näher zu kommen, sie stellen aber keine Partizipation im eingangs beschriebenen Sinne (vgl. Teil 1.1, 1.2 dieses Bandes) dar; denn sie eröffnen keinen Einfluß auf Entscheidungen. Als Voraussetzungen für erfolgreiche politische Teilnahme sind sie gleichwohl bedeutsam.

2.2.1. DER BEZUG DER PARTIZIPATION AUF DIE KOMMUNALE PLANUNGSHOHEIT

Als Raum- bzw. Bauplanungsgesetze legen das BBauG und das StBauFG die allgemeinen Ziele, Instrumente und Verfahrensregeln für die kommunale Raumplanung fest. Sie eröffnen dem interessierten bzw. betroffenen Bürger damit die Möglichkeit, auf einen wichtigen gemeindlichen Aufgabenbereich, die Bauleitplanung, einzuwirken. Anders als weitere in diesem Band behandelten Partizipationsformen ist die Mitwirkung der Bürger nach dem BBauG und dem StBauFG auf genau definierte Politikfelder ausgerichtet.

2.2.1.1. DER ANWENDUNGSBEREICH DES BBauFG

Die Zielvorgaben und Verfahrensvorschriften des BBauG besitzen für die gesamte gemeindliche Bauleitplanung Verbindlichkeit. Der Gesetzgeber schreibt für diesen Bereich ein zweistufiges Verfahren vor: Im Flächennutzungsplan sollen die Gemeinden ihre allgemeinen Vorstellungen von der Nutzung gesamten Gemeindegebietes niederlegen, also den geplanten Bedarf an Wohnflächen, Flächen für die gewerbliche Nutzung, Gemeinflächen, Freiflächen usw. ausweisen (§ 5, Abs. 1). Der gemeinsam mit dem Flächennutzungsplan zu er-

stellende Erläuterungsbericht informiert über Anlaß, Art, Ziel und mögliche Folgen der Planung (vgl. Grauvogel 1981: § 2a, Rn. 24). Aus diesem Flächennutzungsplan entwickelt die Gemeinde in einem zweiten Schritt den verbindlichen Bebauungsplan, den sie als Satzung für einen mehr oder weniger begrenzten Teil des Gemeindegebietes beschließt. Er legt im einzelnen Art (Wohngebiet, Mischgebiet, Gewerbegebiet usw.) und Maß (Grundstücksgröße, Geschößzahl) der baulichen Maßnahmen fest (§ 9 BBauG, vgl. auch BauNVO).

2.2.1.2. DER ANWENDUNGSBEREICH DES StBauFG

Gegenüber dem BBauG bezieht sich das StBauFG auf einen deutlich eingegrenzten Anwendungsbereich, nämlich auf "städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in Stadt und Land, deren einheitliche Vorbereitung und zügige Durchführung im öffentlichen Interesse liegt" (§ 1, Abs. 1, S. 1 StBauFG). Bauvorhaben der Gemeinde können demnach nur dann nach den Bestimmungen des StBauFG durchgeführt werden, wenn ein qualifiziertes öffentliches Interesse hieran vorliegt ("einheitliche Vorbereitung und zügige Durchführung", vgl. Vogel 1975: § 1, Rn. 1, 50 - 55; Bielenberg, Kerneck, Roosch 1975: § 1, Rn. 1, 13; Hans 1977/1980: § 1, 13 ff.; Zinkahn 1981: XXVI f.). Das Gesetz unterscheidet dabei zwischen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen.

(1) SANIERUNGSMASSNAHMEN

Durch Sanierungsmaßnahmen sollen bauliche (Art der Bebauung, Grundstücksgrößen), strukturelle (schlechte Infrastruktur) oder soziale (Fehlentwicklung der Bevölkerungsstruktur) Mißstände beseitigt werden. Nach Dieterich und Farenholz (1972: 34) werden Maßnahmen dieser Art erforderlich, "wenn für die Menschen, die dort wohnen, arbeiten, einkaufen, sich zu Fuß oder mit dem Fahrzeug bewegen, Mißstände

aufzutreten, die sich durch Maßnahmen wie Umbauten, Reparaturen oder ähnliches nicht korrigieren lassen. Eine Sanierung wird auch erforderlich, wenn für die Allgemeinheit lebensnotwendige Interessen wie die Erneuerung von Bauten, die Vergrößerung von Geschäften, die Schaffung von Parkraum und Spielflächen wegen zu großer Baudichte, zu kleiner Grundstücke, zu enger Zufahrten usw. von Einzelnen - ohne Hilfe von außen - nicht realisiert werden können" (vgl. auch: StBauFG § 3, Abs. 3; Bielenberg, Kerneck, Roosch 1975/1977: § 1, Rn. 26 - 33; Vorbemerkung zu §§ 3 ff., Rn. 1 - 9; Vogel 1975: § 1, Rn. 22 - 28; Hans 1977/1980: § 1, 12, 20 ff., § 4, 12; Zinkahn 1981: XXVII; Hoffmeyer-Zlotnik 1982: 190 ff.). Ob ein städtebaulicher Mißstand im Sinne des Gesetzes vorliegt, ergibt sich aus den vorbereitenden Untersuchungen nach § 4 Abs. 1 StBauFG, die der förmlichen Festlegung des Sanierungsgebietes vorausgehen.

(2) ENTWICKLUNGSMASSNAHMEN

Die Entwicklungsmaßnahmen sind stärker als alle übrigen Planungen der Gemeinde mit den Zielen der Raumordnung und Landesplanung verzahnt. Mit ihrer Hilfe sollen neue Orte geschaffen, vorhandene Orte zu neuen Siedlungseinheiten entwickelt oder um neue Orte erweitert werden (§ 1, Abs. 1, S. 3 StBauFG). Wie die Sanierungsmaßnahmen, so verfolgen auch die Entwicklungsmaßnahmen das Ziel der Strukturverbesserung, vor allem in Verdichtungsgebieten, in strukturell zurückgebliebenen oder von einer strukturellen Fehlentwicklung bedrohten Gebieten. Die Einbindung in landesplanerische und raumordnerische Vorstellungen drückt sich auch darin aus, daß nicht die Gemeinde, sondern die Landesregierung bestimmte Gebiete als Entwicklungsbereiche festlegt (vgl. zu den Sanierungsmaßnahmen: Dieterich, Farenholtz 1972: 168; Bielenberg, Kerneck, Roosch 1975: § 1, Rn. 9a - 9d, 34 - 75; Vogel 1975: § 1, Rn. 21 - 49; Hans 1977/1980: § 1, 23 ff.; Zinkahn 1981: XXXI f.).

2.2.1.3. SPIELRÄUME POLITISCHER BETEILIGUNG IN DEN DREI MASSNAHMENBEREICHEN

In den drei Bereichen der Bauleitplanung im allgemeinen sowie der Planung von Sanierungsmaßnahmen und Entwicklungsmaßnahmen bieten sich unterschiedliche Spielräume politischer Beteiligung. Für die Entwicklungsmaßnahmen sieht das StBauFG keine über die Vorschriften des BBauG hinausgehende Mitwirkung der Bürger vor. Da Entwicklungsmaßnahmen dazu dienen, auf meist unbewohntem Gebiet Wohnungen, Arbeitsstätten und Infrastruktureinrichtungen zu schaffen, sind als einzige Betroffenenengruppe die Eigentümer von Grundstücken im Entwicklungsbereich erkennbar. Deren Individualrechte erscheinen jedoch durch §§ 54, Abs. 3; 56, 59 StBauFG hinlänglich gesichert. Im Gegensatz zu Entwicklungsmaßnahmen erfordern Sanierungen immer Eingriffe in die Lebensbedingungen mehr oder minder genau eingrenzbarer Gruppen: Der Sanierungszweck (Verbesserung der Bausubstanz, soziale Umstrukturierung des Gebietes, Verbesserung der Versorgung mit öffentlichen und privaten Leistungen) läßt sich häufig nur durch den Abbruch bewohnter Gebäude, die Enteignung von Grundstücken, die Umsiedlung der Bewohner etc. erreichen. Derartige Eingriffe betreffen zumeist auch die Sozialbeziehungen zwischen den Bewohnern des Gebiets, etwa das nachbarliche Zusammenleben, die Versorgungsgewohnheiten etc. Insofern ist es leicht nachvollziehbar, daß der Gesetzgeber eine besondere, über die allgemeinen baurechtlichen Bestimmungen hinausgehende Beteiligung der Betroffenen an der Sanierung vorsieht (vgl. Neuhausen 1974/1977: Vorbemerkung zu §§ 3 - 11, Rn. 12, 13; § 8, Rn. 10; Bielenberg, Kerneck, Roosch 1975: § 1, Rn. 124 - 130; Hans 1977/1980: § 1, 92 f.). Die Beteiligung an Sanierungsmaßnahmen nach dem StBauFG ergänzt die Partizipation nach dem BBauG, ersetzt sie aber nicht, da die Gemeindevertretung auch für Sanierungsgebiete (wie für Entwicklungsgebiete) einen verbindlichen Bebauungsplan beschließen muß (§ 10, Abs. 1, S. 1; § 54, Abs. 1, S. 2 StBauFG). Das BBauG (§ 2a) regelt somit die

Mitwirkung aller Bürger an der kommunalen Bauleitplanung, während das StBauFG (§§ 4, 8, 9) eine darüber hinausgehende Mitwirkung der Betroffenen an der Vorbereitung und am Vollzug von Sanierungsmaßnahmen vorsieht.

2.2.2. DER KREIS DER "PARTIZIPATIONSBERECHTIGTEN" NACH DEM BBauG UND DEM StBauFG

Politische Entscheidungen betreffen nicht alle Mitglieder eines politischen Systems in derselben Weise. Von einer derartigen Erwägung gehen auch die Vorschriften über die Bürgerbeteiligung im BBauG und im StBauFG aus. Im BBauG herrscht eindeutig das Prinzip der "Jedermann - Partizipation" vor: Es schränkt die Mitwirkung nicht auf die Bewohner des "beplanten" Gebietes ein, sondern gibt allen Interessenten die Möglichkeit, auf den Planentwurf Einfluß zu nehmen (vgl. Bielenberg 1977/1979: § 2a, Rn. 21, 88 ff.; Schlichter, Stich, Tittel 1979: § 2a, 202; Grauvogel 1981: § 2a, Rn. 4, 36 ff.).

Dagegen ist das StBauFG von der Vorstellung der "Betroffenpartizipation" geprägt. Die Schwierigkeiten, den Kreis der Betroffenen zuverlässig zu bestimmen, liegen auf der Hand. Nur in Ausnahmefällen betreffen Sanierungsmaßnahmen ausschließlich die Bewohner des Sanierungsgebietes. Positive wie negative "externe Effekte" (Lärmbelästigung, Verkehrsbehinderung, neue Freizeitangebote, Maßnahmen im Rahmen der Denkmalspflege) treten auch für Personen, die außerhalb dieses Bereichs leben, auf. Insofern nennt das Gesetz lediglich beispielhaft einige typische Gruppen Betroffener (Eigentümer, Mieter, Pächter, sonstige Nutzungsberechtigte, § 4, Abs. 2; § 9, Abs. 1), denen es besondere Beteiligungsrechte einräumt. Doch werden die Gemeinden jeweils im Einzelfall zu prüfen haben, für welchen Personenkreis "eine anstehende administrative Entscheidung voraussichtlich mit nicht nur unwesentlichen Auswirkungen auf einen persönlichen

Lebensbereich, etwa den des Berufs, der Ausbildung, der Familie, des Wohnens, der Freizeitbetätigung etc. verbunden ist" (Hendler 1977: 9; vgl. zum Prinzip der Betroffenenpartizipation im StBauFG: Neuhausen 1974/1977: Vorbemerkung zu §§ 3 - 11, Rn. 4, 12, 13; § 4, Rn. 12; § 9, Rn. 6; Bielenberg, Kerneck, Roosch 1975: § 9, Rn. 3, 5; Vogel 1975: § 1, Rn. 71 - 77; Hans 1977/1980: § 4, 15 ff.; § 9, 2, 4). Das kommunale Bauplanungsrecht sieht demnach ein nach der spezifischen Betroffenheit abgestuftes System von Mitwirkungsmöglichkeiten vor: Die interessierte Öffentlichkeit kann nach den Bestimmungen des BBauG die Grundzüge der Bauleitplanung - und damit die bauliche Gestaltung des Gemeindegebietes - beeinflussen. Diese "Popularpartizipation" (Hendler 1977: 7 f.) gibt es auch bei Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, weil diese auf der Grundlage verbindlicher Bebauungspläne durchgeführt werden. Den von Sanierungsmaßnahmen Betroffenen stehen zusätzliche Möglichkeiten zur Einflußnahme im Rahmen der vorbereitenden Untersuchungen (§ 4 StBauFG), der Sozialplanung (§ 8, Abs. 2 StBauFG) sowie der "Erörterung der Neugestaltung des Sanierungsgebietes" (§ 9 StBauFG) offen. Schließlich können sich die Eigentümer und die Mieter zu einer Sanierungsgemeinschaft (§ 14 StBauFG) zusammenschließen, mit der die Gemeinde oder der Sanierungsträger bei der Durchführung der Bau- und Ordnungsmaßnahmen zusammenarbeitet.

2.2.3. ZUM VERFAHREN DER BÜRGERBETEILIGUNG NACH DEM BBauG UND DEM StBauFG

Mit Rücksicht auf das verfassungsrechtlich geschützte Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden legte der Gesetzgeber für das Verfahren bei der Bauleitplanung und der Sanierung ¹ nur allgemeinde Grundsätze fest. Die Bauleit-

¹ Die Entwicklungsmaßnahmen bleiben künftig unberücksichtigt, weil die Bürger hier lediglich an der allgemeinen Bauleitplanung beteiligt sind.

planung vollzieht sich im allgemeinen in zwei Phasen: Zunächst erarbeitet die Gemeinde einen Flächennutzungsplan, aus welchem sie dann den Bebauungsplan entwickelt. Für beide Planungen sieht das Gesetz einen im Prinzip gleichartigen Verfahrensablauf (vgl. Schrödter 1980: § 2, Rn. 1) vor, wobei die Abfolge der Einzelschritte jedoch variabel gehalten ist: So kann es z. B. im Einzelfalle sinnvoll sein, mit benachbarten Gemeinden, Trägern öffentlicher Belange und den Stellen der Landesplanung bereits vor dem Beschluß zur Aufstellung eines Bauleitplanes Kontakte aufzunehmen. Abb. 2-1 gibt einen schematischen Überblick über den Ablauf des Planungsprozesses (vgl. Bielenberg 1977/1979: § 2a, Rn. 20 - 28b; Schrödter 1980: § 2a, Rn. 1 - 17). Bei Sanierungsmaßnahmen treten nur geringfügige Abweichungen von diesem Verfahrensschema auf: Die Voruntersuchungen (§ 4) fallen in die erste Prozeßphase ("Prüfung"), in der festgestellt werden soll, ob die Voraussetzungen für eine Sanierungsmaßnahme vorliegen (vgl. Neuhausen 1980: Vorbemerkung zu §§ 3 - 11, Rn. 7). Die Mehrzahl der übrigen besonderen Verfahrensschritte nach dem StBauFG können mit der allgemeinen Bauleitplanung verknüpft werden.¹ Dies setzt allerdings einen Beschluß der Gemeindevertretung voraus, ein genau abgegrenztes Gebiet als Sanierungsgebiet festzulegen (§ 3, Abs. 1 StBauFG). Falls sich die Gemeinde dazu entschließt, Sanierungsplanung und Bauleitplanung voneinander abzukoppeln, werden einige Verfahrensschritte (z. B. Beteiligung der Träger öffentlicher Belange, Erörterung) mehrfach durchgeführt.

2.2.3.1. DIE BÜRGERBETEILIGUNG AN DER BAULEITPLANUNG

Nachdem erste Erfahrungen mit der Bürgerbeteiligung an Sanierungsmaßnahmen vorlagen und die bisher praktizierten Beteiligungsformen an der Bauleitplanung nahezu einhellig als

¹ Dies gilt nur für die Planung, nicht unbedingt für die Durchführung der Maßnahmen.

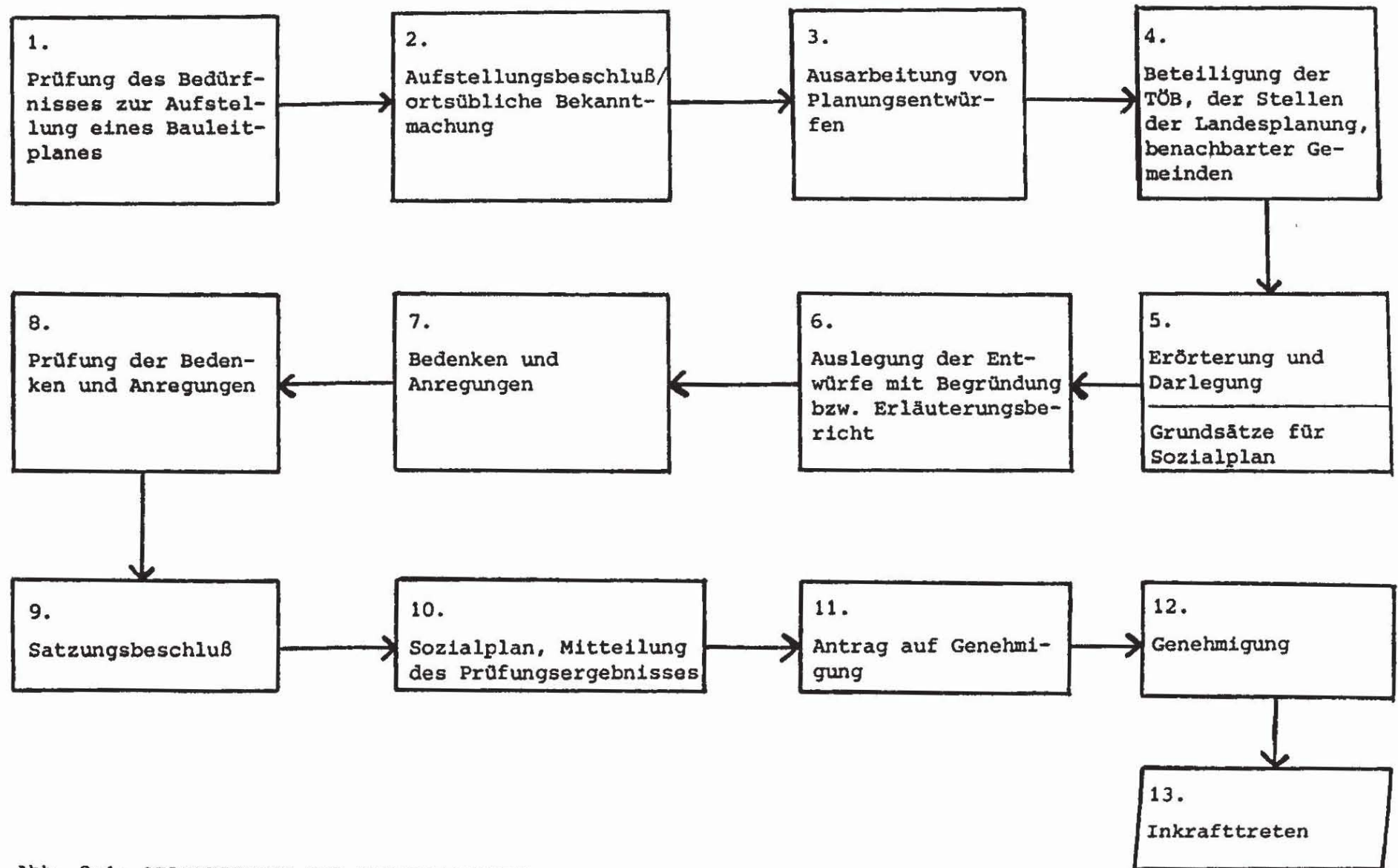


Abb. 2-1: ABLAUSCHEMA DER BAULEITPLANUNG

unzulänglich und reformbedürftig kritisiert wurden (vgl. u. a. Lauritzen 1972: 23; Naumann 1972: 235; Schmitt-Assmann 1972: 76 ff.; Stich 1972: 365; Mayer-Tasch 1977: 256; Hollihn 1978: 106 ff.; Schlichter, Stich, Tittel 1979: § 2a, Rn. 1; Borg-horst 1980: 59), entschloß sich der Gesetzgeber bei der No-veillierung des BBauG im Jahre 1976, eine dem StBauFG nachge-bildete "vorgezogene" Bürgerbeteiligung an der Bauleitpla-nung einzuführen. Das "alte" Einwendungsverfahren wurde in § 2a, Abs. 6 BBauG übernommen, aber durch eine neue Bestimmung ergänzt: § 2a, Abs. 2 führt die "vorgezogene Bürgerbeteili-gung" bereits in eine sehr frühe Phase des Planungsprozesses ein: "Die Gemeinde hat die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung öffentlich darzulegen. Sie hat allgemein Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben (Anhörung). Öffentliche Darlegung und Anhörung sollen in geeigneter Weise und mög-lichst frühzeitig erfolgen; dabei sollen auch die voraus-sichtlichen Auswirkungen der Planung aufgezeigt werden. So-weit sich wesentlich unterscheidende Lösungen für die Neuge-staltung oder Entwicklung eines Gebiets in Betracht kommen, soll die Gemeinde diese aufzeigen" (§ 2a, Abs. 2 BBauG, Her-vorh. d. Verf.).

Die Vorschrift enthält eine Reihe sog. unbestimmter Rechts-begriffe (möglichst frühzeitig, in geeigneter Weise usw.) deren Interpretation in der planungsrechtlichen Literatur aber ziemlich einheitlich ausfällt (vgl. u. a. Bielenberg 1977/1979: § 2a, Rn. 24 - 47; Hendler 1977: 66 - 69; Schlich-ter, Stich, Tittel 1979: § 2a, 203 - 208; Schrödter 1980: § 2a, Rn. 2 - 7; Grauvogel 1981: § 2a, Rn. 3 - 21). Für un-seren Zusammenhang sind folgende Gesichtspunkte maßgeblich:

1. Die Gemeinde ist, von sehr eng auszulegenden Ausnahmefäl-
len abgesehen, verpflichtet, die Bürger an der Bauleit-
planung zu beteiligen ("Soll-Vorschrift").
2. Sie kann die zu diesem Zwecke geeignete Form auswählen.
Die Brauchbarkeit des Verfahrens bemißt sich danach, ob
es den Planern gelingt, dem Bürger Anlaß, Ziel und Zweck

des Vorhabens zu verdeutlichen und sich soweit als möglich die Zustimmung oder zumindest das Verständnis der interessierten Öffentlichkeit zu sichern.

3. Die vorgezogene Bürgerbeteiligung erfüllt nicht die Aufgabe, einseitig den Verwaltungsstandpunkt darzulegen; sie soll vielmehr einen Dialog zwischen den Planern und den interessierten Bürgern über die Plankonzeption einleiten.
4. Dies Gespräch mit der interessierten Öffentlichkeit beginnt möglichst frühzeitig, d. h. "sobald die Gemeinde über die allgemeinen Ziele und Zwecke der jeweiligen Planung Aussagen zu treffen vermag" (Hendler 1977: 62). Diese Vorschrift soll sicherstellen, daß die interessierten Bürger auf die Planung Einfluß nehmen können, bevor ein fertiger Entwurf erstellt ist. In der Frühphase (so Hendler 1977: 65) stehen in erster Linie die allgemeinen Planungsziele zur Disposition.

Die "Spätphase", das Einwendungsverfahren nach § 2a, Abs. 6, setzt demgegenüber einen entscheidungsreifen Entwurf voraus, dessen Beschluß durch die kommunale Vertretungskörperschaft bevorsteht. Die Einflußnahme auf die allgemeinen Planungsziele wird im zweiten Verfahrensschritt - nachdem die erarbeiteten Planentwürfe mit einer Begründung bzw. einem Erläuterungsbericht ausgelegt sind - in die Auseinandersetzung mit konkreten planerischen Festlegungen übergeleitet. Das BBauG (§ 2a, Abs. 6, S. 1 - 4) schreibt hierfür vor: "Die Gemeinde hat die Entwürfe der Bauleitpläne mit dem Erläuterungsbericht oder der Begründung auf die Dauer eines Monats öffentlich auszulegen. Ort und Dauer der Auslegung sind mindestens eine Woche vorher ortsüblich bekanntzumachen mit dem Hinweis darauf, daß Bedenken und Anregungen während der Auslegungsfrist vorgebracht werden können ... Die Gemeinde prüft die fristgemäß vorgebrachten Bedenken und Anregungen und teilt das Ergebnis mit" (Hervorh. d. Verf.; zur näheren Erläuterung dieser Vorschriften vgl. Bielenberg

1977/1979: § 2a, Rn. 78 - 146; Hendler 1977: 69 - 80; Schlichter, Stich, Tittel 1979: § 2a, 208 - 211; Schrödter 1980: § 2a, Rn. 11 - 13; Grauvogel 1981: § 2a, Rn. 32 - 66).

Das Einwendungsverfahren steht nach Grauvogel (1981: § 2a, Rn. 32, 57) in engem sachlichem und zeitlichem Zusammenhang mit der Entscheidung der Gemeindevertretung über den Bauleitplan. Der Rat prüft die vorgebrachten Bedenken und Anregungen im Rahmen seiner gesetzlichen Pflicht, zwischen öffentlichen und privaten Belangen gerecht abzuwägen (§ 1, Abs. 7 BBauG). Um diese Aufgabe angemessen erfüllen zu können, benötigt er möglichst genaue Daten über die von der Entscheidung Betroffenen, die Art und die Intensität der Betroffenheit usw. Derartige Informationen sind naturgemäß erst zu einem Zeitpunkt erhältlich, zu dem die Planungsfolgen schon relativ gut absehbar sind. Dementsprechend sah das BBauG eine zweistufige Beteiligung der Bürger an der Bauleitplanung vor: In einem sehr frühen Stadium der Entscheidungsvorbereitung erfolgt die Einflußnahme auf die Gesamtkonzeption der Planung, am Abschluß der Entscheidungsvorbereitung hingegen erhalten die Bürger nochmals die Gelegenheit, Vorschläge für Detailkorrekturen vorzubringen.

Einige Autoren behandeln auch die Sozialplanung (§ 13 BBauG) unter der Bezeichnung "Bürgerbeteiligung" (vgl. Hendler 1977: 80 - 82). Dies ist allerdings nur im Hinblick auf die Grundsätze für den Sozialplan berechtigt, die - unter Einbeziehung der Öffentlichkeit - meist in der "Darlegungs- und Erörterungsphase" entwickelt werden. Die Vorschriften des Gesetzes über die Durchführung des Sozialplanes haben jedoch eine andere Richtung: Sie verpflichten die Gemeinde, Personen, denen aus dem Planvollzug erhebliche Nachteile entstehen, zu beraten und ihnen ggf. durch gezielte Maßnahmen zu helfen (vgl. Grauvogel 1981: § 13, Rn. 10 - 14). Naturgemäß kann die Gemeinde derartige Hilfen nur im Zusammenwirken mit den Betroffenen erbringen, doch hat dies, wie Bielenberg,

Kerneck, Roosch (1975: § 4, Rn. 37) mit Bezug auf den Sozialplan nach dem StBauFG zu Recht betonen, nichts mit politischer Partizipation zu tun: "Die Beschränkung auf unmittelbare Betroffenheit sowie die 'nachteiligen Auswirkungen' deutet auf einen starken - wenn auch nicht engen - fürsorgerischen Aspekt hin, aus dem sich inhaltlich eine Beschränkung der ... Partizipation ergibt. Das mindert keineswegs die Bedeutung der Sozialplanung nach dem Gesetz, läßt es aber nicht zu, die Sozialplanung in erster Linie als Instrument der - auch politisch interpretierten - Mitwirkung in dem heute geforderten umfassenden Sinn zu deuten."

2.2.3.2. BÜRGERBETEILIGUNG AN DER STADTSANIERUNG

Nach der Novellierung des BBauG im Jahre 1976 unterscheiden sich die Vorschriften über die Bürgerbeteiligung an Sanierungsmaßnahmen von jenen über die Partizipation an der Bauleitplanung nicht mehr erheblich: Man kann m. E. die Bestimmungen des § 9 (Erörterung der Neugestaltung des Sanierungsgebietes) als bindenden Auftrag an die Gemeinden verstehen, besonders das Gespräch mit den Betroffenen zu suchen. Sieht man davon ab, daß das Gesetz den Kreis der Partizipationsberechtigten ausdrücklich nennt, dann gleicht der Wortlaut des § 9, Abs. 1 deutlich der bereits aus dem BBauG bekannten Vorschrift. Der Gleichartigkeit beider Vorschriften trägt das StBauFG (§ 9, Abs. 1, S. 3) Rechnung; denn es sieht die Möglichkeit vor, die Erörterung nach § 9, Abs. 1, S. 1, 2, aber auch die Ermittlungen nach § 4, Abs. 1, S. 2 im Rahmen der Bürgerbeteiligung nach dem BBauG (§ 2a) durchzuführen. Läßt man diese mögliche und unter praktischen Gesichtspunkten sinnvolle Verzahnung der Sanierung mit der Bauleitplanung unberücksichtigt, dann werden die Betroffenen erstmalig im Rahmen der Voruntersuchung nach § 4, Abs. 1 in den Planungsprozeß einbezogen. Durch diese vorbereitenden Untersuchungen verschaffen sich die kommunalen Entscheidungsgremien Unter-

lagen über die Notwendigkeit einer Sanierung, deren Ziele und Durchführbarkeit. Hierzu gehört es auch, die Einstellung der Betroffenen zur Sanierung und ihre Bereitschaft zur Mitarbeit zu ermitteln; denn diese entscheidet über den erfolgreichen Abschluß des Vorhabens (Näheres vgl. bei: Neuhausen 1974/1977: Vorbemerkung zu §§ 3 - 11, Rn. 4; § 4, Rn. 12/13; Bielenberg, Kerneck, Roosch 1975: § 4, Rn. 6, 21 - 26; Hendl er 1977: 95 - 98; Hans 1977/1980: § 4, 7 ff., 11 f., 14 - 16).

Auf die Ähnlichkeit der Beteiligung nach § 9 StBauFG mit jener nach § 2a, Abs. 2 - 5 BBauG wurde bereits verwiesen: In beiden Fällen geht es darum, dem angesprochenen Personenkreis die Einflußnahme auf die allgemeine Planungskonzeption zu ermöglichen. Die Beteiligung nach dem StBauFG ist allerdings etwas stärker auf den Sanierungsvollzug orientiert: so gehört etwa das Gespräch über die Neuordnung der Eigentumsverhältnisse im Sanierungsgebiet in diese Phase. Anders als nach dem BBauG hat die Gemeinde das Ergebnis ihrer Gespräche mit den Betroffenen in einem Partizipationsbericht festzuhalten (Näheres zu § 9 StBauFG bei: Bielenberg, Kerneck, Roosch 1975: § 9; Neuhausen 1977: § 9; Hendl er 1977: 98 - 102; Hans 1977/1981: § 9).

Die Vorschriften über den Sozialplan für das Sanierungsgebiet (§ 8, Abs. 2 StBauFG) bleiben aus den bereits genannten Gründen unberücksichtigt. Auch die Möglichkeit der Betroffenen, sich zu einer Sanierungsgemeinschaft zusammenzuschließen, ist unter dem Gesichtspunkt politischer Partizipation unbedeutend; denn der Gesetzgeber sieht in diesen Zusammenschlüssen lediglich Instrumente für einen effektiven Maßnahmenvollzug. Politische Beteiligung im Sinne einer Einflußnahme auf Entscheidungen über die kommunale Bauplanung sehen lediglich die § 2a BBauG sowie §§ 4 und 9 StBauFG vor (vgl. auch die Zusammenstellung in Abb. 2-2).

MASSNAHME	ANWENDUNGS- BEREICH	FORMEN	ZIELE	PARTIZIPATIONS- BERECHTIGTE	PLANUNGS- PHASE
Darlegung und Erörterung nach § 2a, Abs. 2 - 5 BBauG	Flächennutzungsplan für die Gesamtgemeinde, Bebauungsplan für Teilgebiete (auch: Sanierungs-/Entwicklungsgebiete)	nicht festgelegt: Bürgerversammlung, Einzelgespräche, Bürgerforen, Flugblätter, Inserate, Plakate, Ausstellungen, Nutzung gemeinde-eigener Publikationen und sonstiger Medien	Darstellung der Grundzüge der Planung, Einflußnahme der Bürger auf diese	Jeder Interessierte	Frühphase der Entscheidungsvorbereitung, Zeit- und Sachzusammenhang mit dem Aufstellungsbeschuß
Anregung und Bedenken nach § 2a, Abs. 6 BBau	wie oben	schriftliche Eingabe, mündlicher Vortrag, Eingabe zur Niederschrift bei der Gemeindeverwaltung	Detaillkorrekturen am beschlußreifen Entwurf, Abwägungsmaterial für die Gemeindevertretung	wie oben	Endphase der Entscheidungsvorbereitung, zeitlicher und sachlicher Zusammenhang mit Satzungs- bzw. Entwurfsbeschuß der Gemeindevertretung
Vorbereitende Untersuchung nach § 4, Abs. 2 StBauFG	Sanierungsgebiete	Umfragen, Einzelgespräche, Stamtisch oder: Verfahren nach § 2a Abs. 5 BBauG	Feststellung der Mitwirkungsbereitschaft der Betroffenen und ihrer Einstellung zur Sanierung, Grundzüge für den Sozialplan	Betroffene: bes.: Eigentümer, Mieter, Pächter und sonstige Nutzungsberechtigte	Vor oder unmittelbar nach der förmlichen Festlegung des Sanierungsgebietes
Erörterung der Neugestaltung des Sanierungsgebietes nach § 9 Abs. 1 StBauFG	förmlich festgelegte Sanierungsgebiete	Bürgerversammlung, Einzelgespräche oder Verfahren nach § 2a BBauG	Einflußnahme auf Grundzüge der Planung, Vorklärung von Modalitäten des Vollzugs	Betroffene: bes.: Eigentümer, Mieter, Pächter, sonstige Nutzungsberechtigte (Arbeitnehmer)	Frühphase der Entscheidungsvorbereitung, unmittelbar nach förmlicher Festlegung des Sanierungsgebietes

Abb. 2-2: ÜBERSICHT ÜBER DIE BÜRGERBETEILIGUNG NACH DEM BBauG UND DEM StBauFG

Das Fehlen detaillierter Verfahrensvorschriften in beiden Planungsgesetzen wurde gelegentlich kritisiert (vgl. die Hinweisse bei Becker 1979: 83 f.; vgl. auch Evers u. a. 1982: 30 ff.). Sicherlich hängen die Erfolgsaussichten der Bürgerbeteiligung auf Grund der vagen gesetzlichen Vorgaben sehr stark vom Verhalten der Gemeinden ab. Doch abgesehen davon, daß ein gewisser gemeindlicher Handlungsspielraum aus vielerlei Gründen von Vorteil ist (Selbstverwaltungsgedanke, Flexibilität des Verfahrens), veranlassen uns die bisherigen Erfahrungen mit den Plebisziten in der Gemeindepolitik eher zur Skepsis gegenüber allzu detaillierten gesetzlichen Vorschriften.

2.2.4. "VERANSTALTETE" PARTIZIPATION

Schließlich verfügen die Gemeinden lediglich in der Frage, wie sie die Bürgerbeteiligung organisieren, über Entscheidungsfreiheit. Das Gesetz verpflichtet sie aber dazu, die Beteiligung im Regelfall zu ermöglichen, d. h. von sich aus auf den interessierten bzw. betroffenen Bürger zuzugehen (§ 2a, Abs. 1 BBauG; vgl. auch Bielenberg 1977/1979: § 2a, Rn. 19, 33; Hans 1981: § 1, Rn. 1, 33). Buse u. a. (1978: 162) sprechen in diesem Zusammenhang etwas abwertend von "administrativ initiiertes Partizipation". Betrachtet man die einschlägigen Vorschriften allerdings unter dem Gesichtspunkt, daß sie ein Mindestmaß bürgerschaftlicher Mitwirkung garantieren, dann kommt man zu einem anderen Urteil. Insbesondere die Gruppierungen, die normalerweise nicht aktiv werden, um ihren Anliegen Gehör zu verschaffen, dürften von den Regelungen des StBauFG profitieren. Der Gesetzgeber betrachtet die Vorschriften zur Bürgerbeteiligung denn auch keineswegs als "schmückendes Beiwerk"; ihre Verletzung kann zur Folge haben, daß die höhere Verwaltungsbehörde den Bauleitplan nicht genehmigt, oder daß er keine Rechtswirksamkeit erlangt (vgl. z. B. Bielenberg 1977/1979: § 2a, Rn. 74, 108).

2.3. PLANUNGSINHALT UND BETEILIGUNGSFORM

Die rechtlichen Bestimmungen des novellierten Bundesbaugesetzes und des Städtebauförderungsgesetzes, die die Beteiligung der Bürger an den kommunalen Planungsprozessen regeln, lassen den Gemeinden bei der Gestaltung dieser Bürgerbeteiligung einen weiten Spielraum. So haben sich im Laufe der Jahre eine Vielzahl von Beteiligungsformen herausgebildet, die von der Bürgerversammlung, dem Stadtforum, Planungsbeiräten über Planungsbüros, Stammtischgesprächen bis hin zu Laienplanungs-Einrichtungen reichen (vgl. Städtebaubericht der Bundesregierung 1975: 72; vgl. auch: Evers u. a. 1982: 65 ff., 81 ff.). Diese Partizipationsformen unterscheiden sich vor allem in der Reichweite und der Intensität, mit denen sie die Bürger in das kommunale Planungsgeschehen einzubinden vermögen.

Um eine annähernde Erfüllung der Ziele der Bürgerbeteiligung, d. h. der Erhöhung der Bedürfnisgerechtigkeit und Legitimation kommunaler Bauleitplanung, zu erreichen, erscheint die Abstimmung der Beteiligungsform mit dem spezifischen Inhalt der Planungsentscheidung und den besonderen Bedürfnissen der Zielgruppen von zentraler Bedeutung.¹ So erscheint es beispielsweise problematisch, einen Flächennutzungsplan, einen Planungsinhalt hohen Komplexitätsgrades, der den einzelnen Bürger nur in wenigen Einzelfragen berührt, im Rahmen einer Bürgerversammlung zu beraten (Kolz 1978: 23), obgleich Alternativen zu diesem Verfahren nur schwer erkennbar sind. Dagegen eignet sich die Bürgerversammlung dazu, z. B. bei Sanierungsvorhaben in einer frühen Planungsphase einer möglichst breiten Öffentlichkeit die Grundziele der Sanierung näher zu bringen und zu erläutern. In der Phase hingegen, in der die Grundsätze für den Sozialplan festgelegt werden, ist das gezielte Gespräch mit einzelnen betroffenen Gruppen sicherlich ein wirksameres Beteiligungsinstrument als die große Bürgerversammlung. "Im 'Durchführungsalltag' einer

Sanierungsmaßnahme gewinnt ... der Stammtisch, der Einzel-
fragen behandelt, und das Sanierungsbüro eine größere Bedeu-
tung ..." (Kolz 1978: 27), zumal diese geeignet sind, auch
Beteiligungshemmschwellen bei artikulationsschwachen Betrof-
fenen abzubauen. Zur Kompensation der Beteiligungshemmnisse
bei sozial schwachen Gruppen können auch Beteiligungsformen
wie die Anwaltsplanung und die Gemeinwesenarbeit eingesetzt
werden. Bei ihnen wird ein Planungsanwalt bzw. Gemeinwesen-
arbeiter tätig und vertritt die planerischen Interessen die-
ser Gruppen im politischen Entscheidungsprozeß (vgl. Davidoff
1972: 149 ff.; vgl. Hendler 1977: 128 f.).

Gerade um die Aufmerksamkeit bildungsferner Gruppen für kom-
munale Planungsvorhaben hervorzurufen, werden auch spekta-
kuläre Methoden vorgeschlagen, wie das Aufstellen von Pla-
katwänden und Durchführung von Lautsprecheraktionen in pla-
nungsbetroffenen Wohngebieten, das Markieren von Plan- und
Fluchtlinien durch Bänder und Pfähle, das wiederholte Ver-
teilen von Stadtteilzeitungen sowie der demonstrative Ab-
bruch von Gebäuden und die Durchführung von Planspielen ...
(vgl. Lorbacher 1976: 24; Evers u. a. 1982: 85 ff.).

Vielversprechend hinsichtlich ihrer Eignung zur Bearbeitung
komplexer Planungsfragen und zur Überwindung der Beteili-
gungsabstinenz bildungsferner Gruppen erscheint die in den
letzten Jahren vieldiskutierte Partizipationsform der Pla-
nungszelle (vgl. Dienel 1978: 74 ff.; 1982). Im Unterschied
zu anderen Beteiligungsformen werden hier nicht nur Betrof-
fene in das Verfahren einbezogen, sondern 25 Personen nach
dem Zufallsprinzip ausgewählt und drei Wochen lang intensiv
mit einem Planungsproblem befaßt. Die Laienplaner legen ih-
re Überlegungen abschließend in einem Gutachten dar, das
als Empfehlung in den kommunalpolitischen Entscheidungs-
prozeß eingeht. Als besondere Vorteile der Planungszelle
gelten die in ihrem Rahmen mögliche intensive Informations-
übermittlung und -diskussion. Sie ermöglichen es den Teil-

nehmern, konstruktiv am Planungsgeschehen mitzuwirken und tendenziell auch bei artikulationsschwachen Beteiligten Sprachbarrieren und die politische Apathie abzubauen (vgl. Uhlig 1980: 794; vgl. auch Hendler 1979: 27). Allerdings ist die Reichweite der Planungszelle beschränkt. Sie kann nur wenige Bürger in das Planungsgeschehen einbeziehen und erfüllt insofern eine Art Repräsentationsfunktion. Die Einrichtung eines stadtweiten Netzes von Planungszellen würde schnell zu kostenaufwendig. Da Bundesbaugesetz und Städtebauförderungsgesetz jedoch vorschreiben, daß jeder Bürger die Chance haben soll, seine Meinung zur kommunalen Bauleitplanung zu äußern, reicht die Planungszelle als einziges Instrument der Bürgerbeteiligung nicht aus (vgl. Hendler 1979: 28).

Die Auswahl der Beteiligungsform liegt überwiegend bei der Verwaltung. Ohne dies empirisch belegen zu können, läßt sich vermuten, daß zur Zeit eindeutig die Bürgerversammlung die Beteiligungsszenerie beherrscht (vgl. Bürgerbeteiligung ... 1979: 17, 20; Evers u. a. 1982: 93 ff.). Sie stellt für die Verwaltung eine relativ "bequeme" Form der Bürgerbeteiligung dar, denn in ihrem Rahmen entwickelt sich selten ein substantieller Dialog zwischen Bürger und Verwaltung, der die Verwaltung über eine Darstellung ihrer Position hinaus dazu nötigen könnte, ihre Planungsvorlagen inhaltlich zur Disposition zu stellen (vgl. u. a. die Kritik von Joerger 1978: 205). Vermehrte Initiativen seitens der Bürger könnten jedoch die Auswahl der Beteiligungsform stärker als bisher beeinflussen und damit die Beteiligungsintensität erhöhen.

Eine angemessene Zuordnung von Planungsinhalt, Zielgruppenmerkmalen und Partizipationsform ist eine wesentliche Voraussetzung für die 'erfolgreiche' Bürgerbeteiligung an der kommunalen Bauleitplanung. Der 'Erfolg' von Bürgerbeteiligung läßt in diesem Zusammenhang auf zwei Ebenen messen:

auf der Ebene des Beteiligungsprozesses als Ausmaß und Intensität der Partizipation der Bürger und auf der Policy-Ebene (Entscheidungsinhalte) als Verbesserung der Bedürfnisgerechtigkeit und generell der 'Qualität' kommunaler Planungsentscheidungen.

2.4. DIE PRAXIS DER BÜRGERBETEILIGUNG

2.4.1. DER BETEILIGUNGSPROZESS

Die Zahl der Bürger, die sich an der Bauleitplanung beteiligen, muß - soweit Erfahrungsberichte aus verschiedenen Städten eine Verallgemeinerung erlauben - als bescheiden veranschlagt werden. So ergab eine Meinungsumfrage des EMNID-Instituts - vor der Novellierung des Bundesbaugesetzes -, daß nur 10 % der Bürger je einen ausgelegten Bebauungsplan gesehen hatten und daß nur 30 % der Bürger überhaupt von einem Bürgerbeteiligungsverfahren bei der Aufstellung von Bebauungsplänen wußten (vgl. Kolz 1978: 24/25). In der Stadt Mainz schwankte die Teilnehmerzahl je nach Aktualität des Themas bei 50 Anhörungsverfahren seit Inkrafttreten des novellierten Bundesbaugesetzes zwischen 20 und 150 Bürgern (vgl. Kolz 1978: 26).² Gemessen an der Zahl der Wahlberechtigten eines Stadtteils mittlerer Größe ist das eine sehr niedrige Beteiligungsquote, ein Indiz dafür, daß das Mitwirkungspotential des Bundesbaugesetzes und des Städtebauförderungsgesetzes bei weitem nicht ausgeschöpft wird.

So hebt auch die Untersuchung des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau über die Bürgerbeteiligung bei städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in 8 Gemeinden hervor, daß einerseits die befragten Bürger eine hohe Beteiligungsbereitschaft bekunden, andererseits in ihrem faktischen Beteiligungsverhalten dem nicht entsprechen (vgl. Bürgerbeteiligung ... 1979: 17). So gaben

nur 17 % der Befragten an, in den drei vergangenen Jahren "... eine oder mehrere von 16 unterschiedlichen Möglichkeiten zur bürgerschaftlichen Beteiligung genutzt zu haben." (ebd.: 20)

Zu dieser zahlenmäßig bescheidenen Beteiligung der Bürger an kommunalen Planungsprozessen kommt als zusätzliche Erschwerung ihre soziale Unausgewogenheit hinzu. Die praktische Partizipationserfahrung ist immer die gleiche: Es sind ganz vorwiegend die artikulationsstarken, gebildeten Mittelschichtangehörigen, die sich bei Planungsverfahren engagieren und - wenn überhaupt jemand - der Verwaltung Paroli zu bieten vermögen. Die oben erwähnte Studie des Bundesbauministeriums ergibt, daß nur 16 % der Mieter, jedoch 29 % der Eigentümer Möglichkeiten der Partizipation an Planungsverfahren in Anspruch genommen haben. Als unterdurchschnittlich erwies sich auch die Mitwirkung von Frauen und älteren Bürgern (vgl. Bürgerbeteiligung ... 1979: 17; sowie: Riege 1982: 258 ff.). Nach den bei Evers u. a. (1982: 65 ff.) vorfindlichen Angaben begünstigt die Verwaltung die Eigentümer durch ihre selektive Informationspolitik.

Die vorherrschende Beteiligungspraxis enthält weitere Schwierigkeiten für eine sozial ausgewogene Interessenartikulation im Planungsprozeß: Gerade im Rahmen von Bürgerversammlungen fällt es Bürgern, die nicht sehr redegewandt und an öffentliches Auftreten nicht gewöhnt sind, sehr schwer, sich zu äußern. Wenn sie sich vorwagen, ist es für die Experten auf dem Podium meist ein Leichtes, ihre Argumente zu entkräften (vgl. Joerger 1978: 205). Dieser geschlechts-, alters- und schichtspezifischen Schlagseite der Bürgerbeteiligung könnte durch die Wahl anderer Beteiligungsformen³ entgegenge wirkt werden, bei denen die Verwaltung von sich aus Kontakt mit dem Bürger sucht.

Dies scheint umso notwendiger zu sein, als die Erfahrungen⁴ aus dem Alltag der Bürgerbeteiligung zeigen, daß erhebliche

Verständigungsschwierigkeiten zwischen Verwaltungsplanern und Bürgern bestehen (vgl. Mattar 1979: 145; vgl. auch Schutte 1979: 102) und Verwaltungsangehörige auf den Umgang mit Bürgern, Laien auf dem Gebiet der Planung, nicht vorbereitet sind (vgl. Kolz 1978: 30). Auch hier bieten die verschiedenen Beteiligungsformen wiederum sehr unterschiedliche Voraussetzungen für die Kommunikation zwischen Bürgern und Verwaltung. Im Rahmen von 'Planungszellen' können - im Unterschied zur Bürgerversammlung - die Bürger sehr viel gründlicher informiert und damit in die Lage versetzt werden, konstruktiv und qualifiziert an der Planung mitzuwirken. Dennoch tragen auch Bürgerversammlungen dazu bei, insgesamt den Kontakt zwischen Bürger und Verwaltung zu beleben. Auch außerhalb der offiziellen Bürgerbeteiligungs-Veranstaltungen wenden sich Bürger häufiger in Planungsangelegenheiten an kommunale Behörden (vgl. Gramke 1978: 9).

Häufig wird die Befürchtung geäußert, Bürgerbeteiligung diene vor allem der Selbstdarstellung der Parteien und würde, zumal in Wahlzeiten, für deren Zwecke funktionalisiert (vgl. Gramke 1978: 8). Diese Gefahr ist sicher gerade bei der Bürgerversammlung nicht ganz von der Hand zu weisen. Sie ist umso größer, weil viele Verwaltungsangehörige als Vertreter der offiziellen Planungsvorlagen selbst parteigebunden sind und damit die Mitglieder der Ratsoppositionspartei automatisch in eine Konkurrenzsituation drängen (vgl. Kolz 1978: 28). Andere Beteiligungsformen - so auch die Planungszelle - erschweren die "Umfunktionierung" durch die Parteien und begünstigen einen ruhigen, sachbezogenen Ablauf (vgl. Uhlig 1980: 794).

Es liegt nun nahe, über die Form der Beteiligung hinaus, nach den Faktoren zu fragen, die tatsächliche Bürgerpartizipation an der kommunalen Bauleitplanung und an kommunalen Sanierungsvorhaben bestimmen, eine Wirklichkeit, die u. a. durch eine zurückhaltende Beteiligung der Bürger, ein

starkes Hervortreten der Mittelschicht unter den wenigen aktiv Partizipierenden, eine ansatzweise parteipolitische Funktionalisierung und erhebliche Kommunikationsschwierigkeiten zwischen Bürger und Verwaltung geprägt ist.

2.4.2. DETERMINANTEN DER BETEILIGUNG

Die bisher vorliegenden empirischen Ergebnisse über die Praxis der Bürgerbeteiligung legen die Schlußfolgerung nahe, daß die Einflußnahme der Bürger auf die kommunale Planung von ähnlichen Faktoren bestimmt ist wie das politische Partizipationsverhalten im allgemeinen. Auch hier treten als wichtige Einflußvariablen das Bildungsniveau, der Planungsbereich bzw. Stadtteilgröße (oder Gemeindegröße) sowie die Merkmale der zur Diskussion stehenden Planungsentscheidung hervor. Je höher das Bildungsniveau der Einwohner eines Stadtteils und je kritischer die Einstellung zur Verwaltung - so zeigt eine alte Partizipationserfahrung (vgl. auch: Bürgerbeteiligung ... 1979: 21) -, umso ausgeprägter ist das Interesse an kommunalen Planungsfragen. Je geringer die Ausbildung, umso größer die Neigung, sich blind der Fachkompetenz der Verwaltung anzuvertrauen (vgl. Verba, Nie 1972). Allerdings wird dieser Bedingungs-zusammenhang durch die Zugehörigkeit zu aktiven Gruppen modifiziert: Die generell höhere Beteiligungsbereitschaft der gebildeten Mittelschicht erhält durch die Zugehörigkeit zu aktiven Gruppen, Vereinigungen, Clubs einen zusätzlichen Schub, und die partizipatorische Zurückhaltung der Unterschichtangehörigen wird durch die Zugehörigkeit zu organisierten Gruppen etwas abgemildert.

Interessanterweise ergibt in diesem Zusammenhang die Untersuchung des Bundesbauministeriums, daß schon bestehende Betroffenenorganisationen die Beteiligungsbereitschaft der Bürger, die diese kennen, nicht erhöhen, sondern senken.

Vorurteile und Skepsis gegenüber diesen Gruppen scheinen hier eine Rolle zu spielen. Hingegen ist die Beteiligungsbereitschaft dann hoch, wenn es um die Mitwirkung in einer "hypothetisch bestehenden Gruppe" geht (vgl. Bürgerbeteiligung... 1979: 23).

Über Bildungsniveau und Organisiertheit hinaus sind die Merkmale einer Planungsfrage als wesentliche Determinanten der Beteiligungshöhe und -intensität der Bürger aufzufassen (vgl. dazu Windhoff-Héritier in diesem Band). Kommt einer Entscheidungsfrage ein hoher Grad öffentlicher Aufmerksamkeit zu, wird sie emotional und kontrovers diskutiert, so wirkt dies partizipationssteigernd. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn die Folgen räumlich gebündelt, deutlich faßbar auftreten und die unmittelbare Lebensumwelt direkt tangieren. Ist die zur Diskussion stehende Planungsfrage jedoch sehr abstrakt, vielschichtig und in eine übergreifende Planung eingebunden, dann ist sie für den einzelnen Bürger nur schwer verständlich, und die positiven Folgen eines persönlichen Engagements werden als gering eingeschätzt. Bis zu einem gewissen Grad kann die Wahrnehmung der Komplexität einer Planungsfrage durch eine wohlüberlegte Informationspolitik der Verwaltung, die von der Presse unterstützt wird, beeinflußt werden; an dem Kompetenzengeflecht, in das kommunale Planung eingebunden ist, und damit nur partiellen kommunalen Zuständigkeit ändert sich allerdings damit nichts.

Gerade die Politikverflechtung jedoch, in die sich kommunale Planung durch die staatliche Genehmigungspflicht und Mitfinanzierung von Sanierungsmaßnahmen gestellt sieht, ist ein wesentlicher Grund dafür, daß viele Partizipationsverfahren von Bürgern als 'scheinoffene Verfahren' beurteilt werden, in denen ihnen zwar ein Anhörungsrecht, aber keine materielle Mitentscheidungsbefugnis zusteht, die das Planungsgeschehen substantiell beeinflussen könnte (vgl. die Kritik von Kühne, Meissner, 1973: 134).

2.4.3. FOLGEN DER BÜRGERBETEILIGUNG FÜR DIE PLANUNGS- ERGEBNISSE

Um den 'Erfolg' der Bürgerbeteiligung an kommunalen Planungsprozessen zu beurteilen, reicht es nicht aus, Ausmaß und Intensität des Planungsprozesses allein zu betrachten und zu erklären. Vielmehr muß sich die Aufmerksamkeit auch auf die Planungsergebnisse richten, die unter Mitwirkung der Bürger zustande gekommen sind, berief sich doch die Forderung nach einer verstärkten Partizipation der Bürger an kommunaler Planung ganz wesentlich auf die Verbesserung der administrativen Entscheidungsunterlagen und die Erhöhung der Bedürfnisgerechtigkeit kommunaler Planung. Welche Aussagen lassen sich somit - nach einigen Jahren der Erfahrung - hinsichtlich der Auswirkungen von Bürgerbeteiligung auf kommunale Planungsinhalte formulieren?

In ihrem Städtebaubericht von 1975 stellt die Bundesregierung in einer ersten Bestandsaufnahme eine beteiligungsbedingte, zeitliche Verzögerung und Kostensteigerung der Planungsverfahren fest (vgl. Städtebaubericht 1975: 72). Eine Analyse des anhörungsbedingten, zusätzlichen Verwaltungsaufwandes dreier deutscher Städte kommt zum Ergebnis, daß "... die entstehenden Mehrausgaben ..., verglichen mit dem Volumen der gesamten Personalausgaben, nicht übermäßig hoch sind (A.W.H., Reidenbach, Schäfer, Schmidt-Eichstaedt 1976: 440). Auch hier sind wiederum große institutionenspezifische Unterschiede zu verzeichnen: Eine Bürgerversammlung verursacht bedeutend weniger Kosten als ein Laienplanungsverfahren (Planungszelle), bei dem 25 Personen für drei Wochen von der Arbeit freigestellt und von der öffentlichen Hand vergütet werden (vgl. Dienel 1978: 78 ff.).

Diesen erhöhten zeitlichen und finanziellen Aufwendungen stehen ein Mehr an demokratischer Beteiligung, ein Ziel an und für sich, und -zumindest potentiell - eine ausgeprägte-

re Bedürfnisgerechtigkeit kommunaler Planungsinhalte gegenüber; denn für die Bürger bestehen mehr Möglichkeiten, in einer frühen Planungsphase Informationen in den Entscheidungsprozeß einzubringen und damit auf die besonderen Bedürfnisse und Anliegen 'vor Ort' aufmerksam zu machen. Empirisch gesicherte Aussagen über eine entsprechende Verbesserung von Planungsinhalten lassen sich allerdings nicht treffen. Berichte aus der kommunalen Planungspraxis liefern jedoch einige Hinweise darauf, daß die Informationsträger-Funktion der Bürger recht gut funktioniert. So zeigt die Erfahrung mit 100 Bürgerversammlungen in einer Stadt, daß "... aus den Darstellungen der Bürger ... eine Reihe von Schritten initiiert wurden (A.W. H.), die manches Mal vorher 'offiziell' noch gar nicht bedacht oder eingeleitet worden waren." (Gramke 1978: 9). Insbesondere wird es als Vorteil der Planungszelle gewertet, daß sie Bürgeräußerungen durch ein 'Reflektionsfilter' passieren läßt, der unbedachte, emotionale Äußerungen zurückhält (vgl. Hendler 1979: 28).

Allerdings besagt die Tatsache, daß reichlich Informationen von seiten der Bürger an die Verwaltung herangetragen werden, noch nichts über die Richtung und den Erfolg der Einflußnahme und die Qualität dieser Informationen aus. Die Mittelschichtverzerrung im Beteiligungsprozeß legt es nahe, einen Mittelschicht-Bias auch in den Planungsinhalten zu vermuten.

In diesem Zusammenhang wird häufig die Befürchtung laut, Bürgerbeteiligung stelle eine willkommene Bühne für die mächtigen Einzelinteressen einer Gemeinde dar. Dienel (1978: 193 ff.) steht daher einer reinen "Betroffenenpartizipation" reserviert gegenüber, da er eine Verdrängung des kommunalen Gemeindeinteresses durch Sonderinteressen befürchtet. So wird beispielsweise den Bürgerinitiativen vorgeworfen, ihr Votum sei ein an Sonderinteressen orientiertes Votum der 'Engagierten und Enragierten' (Hendler 1979: 28). Einem mas-

siven Durchschlagen mächtiger Einzelinteressen kann allerdings durch die Wahl der Partizipationsmethode entgegengesteuert werden. So gewährleisten beispielsweise die Planungszelle, das Bürgerforum und die Anwaltsplanung, daß auch die Interessen durchsetzungsschwacher Gruppen in gewissem Umfang zum Zuge kommen.

Eine Einschätzung der Auswirkungen der Bürgerbeteiligung auf das Planungsergebnis muß auf der schmalen empirischen Basis und der Schwierigkeit einer exakten Messung der Begriffe 'bedürfnisgerechte Planung' und 'bessere Planungsqualität' notgedrungen im Bereich des Spekulativen stecken bleiben.

2.5. BÜRGERBETEILIGUNG UND KOMMUNALER ENTSCHEIDUNGSPROZESS

Durch die Beteiligungsbestimmungen des novellierten Bundesbaugesetzes und des Städtebauförderungsgesetzes ergibt sich eine gewisse Verlagerung der Einflußpotentiale im kommunalen Entscheidungsprozeß. Allerdings liegt die Frage nahe, ob diese Möglichkeiten sich auch in einer tatsächlichen Veränderung des politischen Gewichts der verschiedenen Beteiligten niedergeschlagen haben. Wird durch Bürgerbeteiligung effektiv die Stellung der Bürger im kommunalen Entscheidungsprozeß gestärkt oder dienen die Anhörungsverfahren vor allem der Verwaltung als Mittel der Selbstdarstellung? Diese Gefahr besteht insbesondere bei der Bürgerversammlung, in der die Verwaltung die Szene beherrscht. Dies ist allein schon durch deren Recht, den Gesprächsverlauf zu bestimmen, angelegt: "Ein nützlicher Dialog kommt selten zustande" (Joerger 1978: 205). Oft sind Planer und Verwaltung gegenüber neuen Vorschlägen gar nicht offen, betrachten die Bürgerbeteiligung eher als Hindernis im flüssigen Entscheidungsablauf und möchten ihre Planungskonzeption möglichst intakt halten. Daher hängt der Erfolg der Bürgerbeteiligung

auch wesentlich vom Umgangsstil ab, der zwischen Bürger und Verwaltung gepflegt wird: "... Tritt die Verwaltung gelassen in dem Bewußtsein auf, daß jede Planung verbesserungsfähig ist, oder will sie vor allem sich selbst rechtfertigen!" (Richter 1980: 781)

Gelänge es der Verwaltung, die Bürgeranhörungsverfahren vornehmlich nach ihren Interessen zu steuern, so hätte dies eine weitere Verstärkung der Vorherrschaft der Verwaltung über den Rat zur Folge. Daß diese Gefahr von den Gemeinderäten durchaus gesehen wird, zeigt sich in den Auseinandersetzungen zwischen Rat und Verwaltung um das Recht, Bürgeranhörungsverfahren einzuberufen und zu leiten ⁵ (vgl. Demo 1979: 805). Denn der Rat sieht sich gegenwärtig einem doppelten Druck ausgesetzt: Gegen "oben" - d. h. Verwaltung und vertikale Politikverflechtung - kämpft er seit jeher um ein Mindestmaß an Unabhängigkeit und effektiver Kontrolle; von "unten" wird neuerdings sein Entscheidungsspielraum durch eine ausgeweitete Bürgerbeteiligung zusätzlich eingeschränkt. Diese Selbstbehauptungsbemühungen des Rates stehen auch hinter der Absicht, mit Hilfe der Ausweitung der Bürgerbeteiligung Aktivitäten der Bürgerinitiativen zu kanalisieren und zu kontrollieren. Da diese meist erst in einer relativ späten Planungsphase entstehen, könnten sie mit Hilfe einer offenen, die Bürger frühzeitig einbeziehenden Planung aufgefangen werden. Ob die Bürgerbeteiligung wirklich diese Entlastungsfunktion erfüllt, kann gegenwärtig auf der Grundlage der spärlichen empirischen Erfahrungen ⁶ nicht beurteilt werden, sondern muß der Beantwortung durch die weitere Forschung überlassen bleiben.

ANMERKUNGEN

¹ So zeigt eine Untersuchung des Deutschen Instituts für Urbanistik, daß in Wuppertal, Viersen und Ingelheim (1972 - 1975) jeweils verschiedene Formen der Bürgerversammlung durchgeführt wurden, die dem unterschiedlichen Komplexitätsgrad der Planungsinhalte Rechnung trugen.

Beim 'einfachen Modell' wurden keine Alternativvorschläge unterbreitet. Die Beteiligungsintensität war hier am geringsten. Im Rahmen der zweiten Beteiligungsvariante wurden durch die Verwaltung alternative Planungsentwürfe vorgelegt. Die dritte Variante der problemreichen Planung erforderte nicht nur eine Darstellung in Alternativen, sondern meist auch noch eine zusätzliche Bürgerversammlung (vgl. Reidenbach, Schäfer, Schmidt-Eichstaedt 1976: 438).

- 2 So stellt Gramke beispielsweise aufgrund der Erfahrung mit rund 100 Bürgerversammlungen in den Jahren 1972 - 1977 ein nicht nur anfängliches Interesse an diesen Veranstaltungen seitens der Bürger, sondern ein gleichmäßiges, starkes Interesse fest (vgl. Gramke 1978: 9).
- 3 Im Zusammenhang mit der Beteiligungsform der Bürgerversammlung wird häufig die Befürchtung vorgetragen, daß 'Debattenroutiniers' und 'notorische Querulanten' die Debatte beherrschen könnten. "Dies scheint aber mehr eine 'Kinderkrankheit' in der Anfangsphase von Bürgerversammlungen zu sein: Verläuft die Bürgerversammlung nach der 'ersten Einübung' in der richtigen Weise, ... so spielen 'Debattenroutiniers' keine Rolle mehr - ja bemerken den Unwillen des größeren Besucherkreises über den Stil ihres Auftretens und verändern diesen meist." (Gramke 1978: 7)
- 4 Diese Erfahrung beruht auf 73 Bürgerversammlungen in Oldenburg (vgl. Schutte, 1979: 102).
- 5 Der Bundesgesetzgeber ging grundsätzlich davon aus, daß der Rat über die Durchführung der Bürgerbeteiligung nach § 2a Abs. 3 des Bundesbaugesetzes beschließt und ihre Durchführung nicht ausschließlich der Verwaltung überläßt (vgl. Bundestags-Drucksache, 7/4793, S. 26).
- 6 Gramke konstatiert, daß die Bürgerversammlungen nach seinen Erfahrungen als Podium für Bürgerinitiativen erstaunlich wenig genutzt worden seien (vgl. Gramke 1978: 8).