

Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung: Was ändert sich für die Bauträger?

von RA Dr. Peter Hammacher, Heidelberg

"Stuttgart 21" scheint eine Diskussion über eine bessere Beteiligung bei Bauvorhaben in Gang gebracht zu haben, die sich nicht unerheblich auf die Arbeit von Bauträgern auswirkt. Wie können Sie sich auf die geänderte Situation einstellen?^{FN 1}

Inhaltsverzeichnis:

Was ändert sich gerade?

Was steht hinter den Positionen der Betroffenen?

Worauf muss sich der Bauträger einstellen?

Wie kann der Bauträger zum Erfolg beitragen?

Fazit

1 Niemand wird behaupten, Bauträger hätten es leicht! Wer Grundstücke erwerben, sie entwickeln und wieder verkaufen will, hat gelernt, an vielen Seiten gleichzeitig zu kämpfen. Es hieße "Eulen nach Athen zu tragen", wollte man gerade Bauträgern erklären, wie man Konflikte vermeidet oder wie man sie bearbeitet. Diejenigen, die es geschafft haben, auf einem volatilen Markt zu bestehen, waren deshalb erfolgreich, weil sie frühzeitig auf sich ändernde Rahmenbedingungen reagiert und sich auf neue Bedürfnisse ihrer Vertragspartner eingestellt, Entwicklungen analysiert und daraus Verhaltensstrategien entwickelt haben.

Was ändert sich gerade?

2 Nicht erst seit "Stuttgart 21" verspüren Bauträger stärkeren Widerstand gegen ihre Bauprojekte. Immer mehr kommunale Entscheidungsträger bemühen sich, die Baubeteiligten auf unterschiedliche Weise frühzeitig in die Entscheidungsfindung einzubinden. Die Bereitschaft direkt betroffener Nachbarn und nur indirekt beteiligter Bürger und Interessengruppen, sich in die Planungsvorhaben einzumischen, nimmt zu. Für die Bauträger, die in der Regel mit der Finanzierung für den Erwerb des Grundstücks und für die Planung in Vorleistung treten müssen, bedeutet jede Verzögerung ein zusätzliches, erhebliches Risiko.

3 Dabei haben Politik und Verwaltung erkannt, dass die frühzeitige Einbindung der Beteiligten in die Planungsprozesse dazu beitragen kann, Konflikte zu vermeiden. Informationsveranstaltungen zu diesem Thema sind viel gesucht und gut besucht. Einige Kommunen haben sich Leitlinien gegeben, wie sie künftig ihre Bürger intensiver einbeziehen wollen.^{FN 2} Das merken die Bauträger derzeit sehr deutlich und müssen sich darauf einstellen.

4 Der Bundesgesetzgeber hat ebenfalls reagiert und überlegt, in das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG § 2 Abs. 3 Nr. 2, § 37) eine vor dem Verwaltungsverfahren liegende Öffentlichkeitsbeteiligung vorzusehen.^{FN 3} Der Vorschlag ist zu begrüßen. Für den Erfolg der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung wird es maßgeblich auf das Geschick und die Professionalität der Beteiligten, insbesondere der Vorhabenträger, und der für Öffentlichkeitsarbeit und Verfahrenssteuerung Verantwortlichen ankommen.^{FN 4} Anderenfalls besteht das Risiko zusätzlicher Verzögerungen und Frustrationen.^{FN 5}

- 5 Funktionieren kann eine frühzeitige Bürgerbeteiligung nur, wenn die Beteiligten wieder lernen, sich zuzuhören und die Bedürfnisse hinter den Positionen zu erkunden. Will der Bauträger Konflikte vorbeugen und eine adäquate Strategie entwickeln, muss er sich in die Situation seiner Gesprächspartner hineinversetzen.
- 6 Hierzu einige keineswegs abschließende Wahrnehmungen, die die Bauträger bei der Planung der richtigen Vorgehensweise berücksichtigen sollten.

Was steht hinter den Positionen der Betroffenen?

- 7 In einer zunehmend dichteren Besiedlung und Vernetzung sind die Risiken und Nutzen von Planungsvorhaben nicht gleich verteilt. In der Regel fällt der Nutzen bei anonymen Wenigen und der Nachteil bei der Standortbevölkerung an. Diese Erkenntnis lässt den Bestandsschutz, das Bewahrende wichtiger erscheinen, als die Veränderung. Warum sollte jemand Nachteile in Kauf nehmen, wenn überwiegend andere profitieren?
- 8 Und welche Veränderung des Umfelds ist "richtig?" Zu jedem angebotenen Planungskonzept gibt es Gegenmeinungen. Und für jede Meinung findet man einen Experten, der sie unterstützt. Das erschwert die Orientierung. "Sachwissen als potentielle integrative Kraft für den Ausschluss von Behauptungen steht nur bedingt zur Verfügung".
- 9 Gleichzeitig wächst die Kluft zwischen den von Fachleuten berechneten Konsequenzen und Risiken und dem was der Einzelne subjektiv wahrnimmt. Sorgen und Ängste können Ablehnung produzieren, selbst wenn die Expertenmeinung positiv ausfällt.
- 10 Protest nähert sich aus der Erfahrung der Bedrohung der eigenen Lebenswelt. Bürger sehen sich immer mehr durch institutionelle Eingriffe eingeengt. Was in ihrer Gemeinde passiert, können sie nicht mehr kontrollieren. Als Gegenreaktion versuchen sie alles, was ihnen von außen aufgezwungen erscheint, abzuwehren und ihre eigene kollektive Identität zu wahren.
- 11 "Im Kreis der Naturschützer gab es und gibt es noch manche, die 'ihre' Natur vor allem als ästhetische Bereicherung ihres ganz persönlichen Lebens wahrnehmen. Sie haben aus diesem Grund eine kritische Haltung zu allen sichtbaren Elementen der Energieerzeugung, zum Beispiel Windrädern. Diese tradierte Form der Naturliebe gilt es zu ergänzen durch ein neues Denken, bei dem Naturschutz und Umwelt- bzw. Klimaschutz als einander bedingend erkannt werden. Das bedeutet, dass wir dem Bürger und der Öffentlichkeit die Augen öffnen wollen, damit sie "ihre" Natur neu erkennen können und vor allem die Bedeutung des Umwelt- und Klimaschutzes für den Naturzustand, für die Werte der Nachhaltigkeit, wahrnehmen".
- 12 Schließlich entsteht Protest auch gegen die Art, wie Entscheidungen zu Stande kommen. Der Prozess der Entscheidung ist mindestens ebenso bedeutend, wie die Entscheidung selbst. Planungsverfahren bauen auf Vertrauen auf. Fehlendes Vertrauen lässt sich nicht durch bloße Information ausgleichen.

Worauf muss sich der Bauträger einstellen?

- 13 Die Diskussion über die Legitimität von Planungsverfahren wird auch in der nächsten Zeit nicht abbrechen. Die Gemeinden werden sich künftig noch stärker darum bemühen, den Anforderungen an die Bürgerbeteiligung gerecht zu werden. Es wird mehr als bisher darauf geachtet werden, dass Interessengruppen und Öffentlichkeit in die Meinungsfindungsprozesse einbezogen werden. Mehr Mitsprache bedeutet aber stets auch mehr Aufwand bei der Vorbereitung, damit mehr Zeit und gegebenenfalls auch Mehrkosten. Teilweise kann dieser Mehraufwand wieder kompensiert werden durch weniger Störungen im offiziellen Planverfahren.
- 14 Die Beteiligung der Betroffenen sollte von den Bauträgern nicht nur als Störung empfunden werden. Tatsächlich ist die Einbeziehung von unmittelbar Betroffenen häufig auch eine Chance, Schwachstellen

rechtzeitig zu erkennen und Projekte bedürfnisorientierter zu gestalten. Ein gut geführter Abstimmungsprozess im Vorhinein führt zu einem Wettstreit der Argumente und einer besseren Verteilung von Ressourcen. Zeigt sich der Bauträger offen für Meinungen und Bedürfnisse Dritter, wird es ihm gelingen, diese rechtzeitig in seine Planung einzubeziehen und so die Akzeptanz seines Projekts zu erhöhen.

- 15 Wenn viele mitsprechen, muss man sich allerdings auch auf deren unterschiedliche Verhaltensweisen einstellen. Die " Wut-Bürger " oder " Profi-Protestler " gehören heute zu den Schreck-Gespensern der Bauträger, Investoren und Kommunen. Angst ist jedoch ein schlechter Ratgeber. Gerade in konfliktträchtigen Diskussionen zeigt sich die Stärke des Mediationsverfahrens.
- 16 Gleichwohl wird es immer Menschen geben, die sich von ihrer Meinung nicht abbringen lassen, egal wie vernünftig die Argumente der Gegenseite zu sein scheinen, oder was man ihnen als Kompensation für die Aufgabe des eigenen Standpunkts anbietet. Man findet diese Haltung gelegentlich übrigens auch auf der Seite der Bauträger.
- 17 Letztlich wird es darum gehen, in dem Verfahren zu erreichen, dass die Parteien Vertrauen zueinander gewinnen und Verständnis für die jeweils andere Position entwickeln. Gelingt dann eine vorsichtige Annäherung und eine gemeinsame Suche nach Optionen, mit denen alle Beteiligten leben können, wird es auch für die Einzelkämpfer, die sich von dem Erkenntnisprozess der anderen nicht anstecken lassen wollen, schwierig, ihre Position zu behaupten.
- 18 Möglicherweise wird es nicht gelingen, alle Beteiligten zufriedenzustellen. Bleiben jedoch nur noch einige wenige übrig, die sich der gefundenen Lösung nicht anschließen und unbedingt kämpfen wollen, wird dies auch in einem sich dann anschließenden Gerichtsverfahren nicht ohne Resonanz bleiben. Die Wahrscheinlichkeit, dass ein Planverfahren deshalb deutlich schneller umgesetzt werden kann als ohne die vorbereitenden Maßnahmen, ist erheblich.

Wie kann der Bauträger zum Erfolg beitragen?

- 19 Die Bauträger können sich auf die geänderten Rahmenbedingungen nur teilweise einstellen.
 1. So banal es klingt: Bürgerbeteiligung kostet Geld. Es nützt nichts, mit Preisen an den Markt zu gehen, die ohne ausreichenden Puffer kalkuliert sind, um Unwägbarkeiten abzufedern. Realistischerweise lassen sich Verzögerungen nicht völlig vermeiden; dies muss bei der Preisfindung berücksichtigt werden. Richtig ist auch, dass viele Konflikte sich nur durch finanzielle Zugeständnisse lösen lassen. Dies muss einkalkuliert werden. Und schließlich: Empfindliche Projektverzögerungen lassen sich durch die Einschaltung von Mediatoren reduzieren, wenn nicht gar verhindern. Aber auch deren Leistung muss eingepreist werden.
 2. Bei der Gestaltung der Verträge muss sich der Bauträger darüber im Klaren sein, dass das Projekt unter Umständen nicht, oder nicht zu den Bedingungen realisiert werden kann, wie er es ursprünglich erwartet hat. Für diesen Fall sieht das Zivilrecht verschiedene Möglichkeiten vor: Optionen statt zu kaufen, Vereinbarung auflösender oder aufschiebender Bedingungen, Preisgleitklauseln, Kündigungsklauseln, Rücktrittsklauseln, Haftungsbegrenzungsklauseln, Klauseln zur Regelung von Mitwirkungspflichten, Klauseln zur Präzisierung der Anpassung der Verträge an eine geänderte Geschäftsgrundlage. Unter Beachtung der gesetzlichen Rahmenbedingungen, lässt sich das Risiko der Bauträger wenn schon nicht ausschließen, so doch wenigstens teilweise reduzieren.
 3. Erhöhter Aufwand wird der Sondierung des Vorhabens gewidmet werden müssen. Nur wer sehr gute Kenntnisse über die Personen hat, mit denen er es bei Abschluss und Umsetzung des Projekts zu tun hat, wird die Konflikte weitgehend vermeiden können. Es gilt, sich ein genaues Bild zu machen, über die betroffenen Nachbarn, die verschiedenen Ämter der Kommunalverwaltung und ihrer Sachbearbeiter, die kommunalpolitischen Konstellationen im Gemeinderat, die Bezirksräte, Ortsräte, Stadtteilvereine, die bereits vorhandenen Interessenorganisationen vor Ort. Wer hat ein Interesse daran, das Projekt zu fördern und wer hat ein Interesse daran, das Projekt zu kippen? Und warum? Je detaillierter das Mosaik ist, das sich der Bauträger im Vorfeld von dem Projekt machen kann, desto erfolgreicher wird seine Strategie sein. Dabei wird es unerlässlich sein, sich den Rat von Kommunikations- und Öffentlichkeitsexperten einzuholen.

4. Ist mit Widerständen zu rechnen, ist die Auswahl des geeigneten Verfahrens für die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung von großer Bedeutung. Auch dies sollte nach Möglichkeit im Konsens, jedenfalls aber in enger Abstimmung mit der Kommune erfolgen. Es steht eine Vielzahl von verschiedenen Methoden zur Verfügung. Nicht jedes Verfahren ist gleichermaßen geeignet, aber es gibt für jeden Konflikt ein geeignetes Verfahren. Wichtig ist, dass der Bauträger in dieser Phase sich so verhält, dass die Beteiligten Vertrauen aufbauen können. Hierzu gehört ein authentisches Auftreten, ein fairer Umgang mit den Beteiligten, das Vermeiden von Aggressionen genauso wie von Einschmeicheleien. Möglicherweise wird der eine oder andere Bauträger hier dazulernen müssen.

5. Ist die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgreich, wird sich in vielen Fällen das anschließende Planverfahren zügig und ohne größere Störungen beenden lassen. Gelingt dies nicht, muss der Bauträger auch in dieser Phase besonnen reagieren und sein Verhalten auf die Situation abstimmen. Auch hier kann eine professionelle Öffentlichkeitsarbeit das Verfahren im Sinne des Bauträgers beeinflussen.

6. Nähert sich das Planverfahren dem Ende und kann der Bauträger schließlich mit der Umsetzung des Projekts beginnen, verbietet sich jede Manifestation des Triumphes. Wenn das Verfahren erfolgreich gewesen ist, so ist das Ergebnis dergestalt, dass die Interessen der Beteiligten berücksichtigt werden konnten; es besteht kein Grund, sich als Gewinner aufzuspielen.

Fazit

- 20 Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung ist Ausdruck eines sich ändernden Verständnisses in der Politik und in der Gesellschaft, wie Entscheidungen mit Auswirkungen auf Viele künftig zu Stande kommen sollen. Die Bauträger, die mit ihren Projekten maßgeblich in individuelle Lebenssituationen und in die Umwelt eingreifen, müssen sich diesen erhöhten Anforderungen stellen und den damit verbundenen Aufwand einkalkulieren. Es ist Sensibilität im Umgang mit den Beteiligten, eine bessere Öffentlichkeitsarbeit und die Entwicklung einer neuen Streitkultur erforderlich - nicht nur bei den Bauträgern.

Fußnoten:

- 1** ↑ Der Aufsatz geht auf eine Podiumsdiskussion und einen Workshop am 21.08.2012 zurück, den der Autor für den Landesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen gehalten hat.
- 2** ↑ Zum Beispiel: Stadt Heidelberg, **Leitlinien für eine mitgestaltende Bürgerbeteiligung**
- 3** ↑ Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren - PIVereinHG - E25.
- 4** ↑ Deutscher Anwaltverein, Stellungnahme Nr. 10/12 vom 06.02.2012.
- 5** ↑ Hertl/Munding: Frühe Öffentlichkeitesbeteiligung bei Planung von Großvorhaben, NJW 2012, 2622.
- 6** ↑ Renn, Ortwin: **Warum Bürgerbeteiligung?** Anlässlich des Kongresses der MediationsAllianz Baden-Württemberg zu Kompetenz für Bürgermitwirkung und Konfliktlösung am 06.02.2012 in Stuttgart.
- 7** ↑ Renn, Ortwin, a.a.O.
- 8** ↑ Ehret, Reiner: **Anregungen und Hinweise des LNV Baden-Württemberg** (ehrenamtlich organisierter Dachverband der Umwelt- und Naturschutzvereine des Landes). Anlässlich des Kongress des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg zur Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung im Umwelt- und Energiebereich am 11.07.2012, in Stuttgart.

(Aufsatz online seit 27.11.2012)

© id Verlag