

THESEN des Bundesverbandes Mediation, Fachgruppe Planen und Bauen, zur Ausgestaltung von Planungsverfahren

bezugnehmend auf die gesellschaftspolitische Diskussion und dem aktuellen Gesetzgebungsvorhaben Entwurf eines Gesetzes zur Vereinheitlichung und Beschleunigung von Planfeststellungsverfahren (Planungsvereinheitlichungsgesetz) hat die Fachgruppe des Bundesverbandes Planen und Bauen acht Thesen für die Ausgestaltung von Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren entwickelt, die im Folgenden dargestellt werden:

Ausgangslage

Das öffentliche Planverfahren stößt an seine Grenzen. Die Planung von Infrastrukturmaßnahmen und deren Umsetzung dauern so lange, dass sie zu einem Negativ-Posten für den Investitionsstandort Deutschland werden. Kaum eine Flächennutzungsplanung, kaum ein Bebauungs-, oder Verkehrsplan, der nicht in Verwaltungsverfahren und vor den Verwaltungsgerichten beklagt wird. Und selbst wenn die Verfahren abgeschlossen sind, ist der Investor nicht sicher, dass über die Jahre nicht die politische Stimmung umschlägt und einmal Beschlossenes wieder in Frage gestellt wird.

Vor diesem Hintergrund ist es an der Zeit die bestehende Praxis der Planverfahren zu überdenken. Dabei geht es nicht darum neue Regeln zu entwerfen. Vielmehr müssen die Möglichkeiten des ergebnisoffenen Dialogs vor und während des Planverfahrens mit Hilfe der Mediation genutzt werden. Bei einer Änderung der Gesetze – wie derzeit geplant- können diese Möglichkeiten verbindlich einfließen.

Der Bundesverband Mediation e.V. Fachgruppe Planen und Bauen schlägt hierzu die folgenden acht Thesen vor:

1. Bürgerbeteiligung soll durch unabhängige Mediatoren geleitet sein, um die Verwaltung zu entlasten und eine sachorientierte Diskussion zu ermöglichen.

Bereits heute bieten sich den Planungsträgern – beispielsweise durch den § 4 b BauGB – Möglichkeiten, Bürgerbeteiligungen durch externe Profis führen zu lassen. Davon wird aber derzeit viel zu selten Gebrauch gemacht. Die Folge: Wenn die Verwaltung selbst die Diskussion mit den Bürgern führt, wird alles, was sie sagt, als parteilich empfunden. Die Verwaltung muss sich im Spagat üben und gerät in einen Rollenkonflikt: Auf der einen Seite soll sie im Politischen handeln, auf der anderen Seite die Interessen der betroffenen Bürger abwägen. Die behördliche Verantwortung für die Schutzgüter Mensch, Natur und Kultur verlangen den Behördenvertretern eine Fachrolle ab, die sich nicht in einer Person mit einer ergebnisoffenen Neutralität in der Diskussionsleitung vereinbaren lässt. Daher ist die Trennung der Fachzuständigkeit von der Moderation des Dialogs mit dem Bürger zielführend.

2. Bürgerbeteiligung muss dann stattfinden, wenn die Planung noch änderbar ist.

Im staatlich geregelten Planungsverfahren beginnt die Öffentlichkeitsphase erst, wenn die Pläne behördenintern und politisch abgestimmt sind. Jahre oder monatelang wurde Zeit und Energie in die Planung investiert. Spätere Einwände der Bürger werden dann verständlicherweise als Belastung empfunden. Erörterungen zu einem späten Zeitpunkt in der Planung dienen dann mehr der Abwehr von Argumenten als der Anhörung. Beteiligungsangebote sollten daher schon früher gemacht werden, zu einem Zeitpunkt, wo es noch große Spielräume in der Planung gibt, da es um die Zielfindung geht. Bürgerbeteiligung sollte die Ziele der Planung mit den interessierten Bürgern und Interessenträgern abstimmen.

3. Effektive Bürgerbeteiligung widmet sich der Suche nach konsensualen Zielen statt der Abwehr von Forderungen.

In der öffentlichen Diskussion wird das "Planungspferd" meist von hinten aufgezümt. Es wird über Maßnahmen diskutiert und auch gestritten. Die Ziele, die über die Maßnahmen erreicht werden sollen, spielen nur eine untergeordnete Rolle. Die erste Aufmerksamkeit sollte jedoch den Zielen der Planung gelten; insbesondere den konsensualen Zielen. Erst im zweiten Schritt ist die Frage relevant, welche Maßnahmen diese Ziele in optimaler Weise erfüllen. Indem gemeinsam Ziele erarbeitet werden gibt es eine gemeinsame Verantwortung bei der Realisierung dieser Ziele. So werden Zeit und Geld frühzeitig in die Gewinnung von Befürwortern investiert, statt am Ende der Planung in die Abwehr der Gegner.

4. Bürgerbeteiligung macht nur Sinn, wenn Gestaltungsspielräume vorhanden sind.

Die Vorgänge von Stuttgart 21 haben auch ein Gutes: in Politik und Verwaltung diskutiert man endlich über Vorschläge, wie die Bürgerbeteiligung in öffentlichen Planungsverfahren verbessert werden kann. Dabei genügt es nicht, die Bürger frühzeitig besser zu informieren. Die Bürger sind dann bereit, sich aktiv für Veränderungsprozesse einzusetzen, wenn sie ihre Bedürfnisse und Sorgen in den Meinungsfindungsprozess einbringen und die Projekte tatsächlich mitgestalten und mitbestimmen können. Die Entscheidungen, die am Ende dieses Prozesses gefällt werden sollen, dürfen nicht von Anfang an feststehen. Ein Beteiligungsverfahren wird nur dann als fair wahrgenommen, wenn es einen Entscheidungsspielraum gibt und die Grenzen, innerhalb derer entschieden werden kann, von Anfang an klar und transparent kommuniziert werden. Nur so vergrößert ein Beteiligungsverfahren das Vertrauen zwischen Bürgern und Verwaltung.

5. Bürgerbeteiligung beginnt damit, dass Planungsgrundlagen zugänglich und nachvollziehbar sind.

Alle Informationen, auf denen die Planung basiert, müssen im Verfahren selbst für die Öffentlichkeit verfügbar sein, um das Vertrauen der Bürger in die Planung zu unterstützen. Das Gleichgewicht des Informiertseins ermöglicht eine lösungsorientierte Diskussion. Jeder Bürger, der nachvollziehbar ein Interesse an der Planung bekundet, sollte die Planungsgrundlagen und –gutachten auch einsehen können. Und dies zweckmäßigerweise nicht nur zu den Öffnungszeiten der zuständigen Planungsbehörde, sondern auch im Internet rund um die Uhr. Zusätzliche Angebote der Fachbehörden die Planung zu erklären, tragen zur Transparenz bei. Gerade hierdurch wird auch dem europäischen Planungsrecht Rechnung getragen. Das Prinzip der beschränkten Aktenöffentlichkeit ist überholt und erfordert auch insoweit eine neue Praxis in der Verwaltung.

6. Die Suche nach dem Konsens erfordert eine vor Medienöffentlichkeit geschützte Diskussion.

Die bei der Schlichtung zu Stuttgart 21 geforderte Transparenz wurde in Form einer Internetübertragung aller Sitzungen umgesetzt. Dies war hilfreich, um allen Bürgern das Gefühl zu geben, dabei zu sein, und Ihnen Zugang zu allen fachlichen Informationen zu verschaffen. Allerdings konnte auf diesem Wege nicht eine von allen akzeptierte Lösung gefunden werden: Auch der Schlichterspruch wurde ja nicht öffentlich diskutiert, bevor er feststand. Die Erfahrung aus Großgruppen-Mediationsverfahren zeigt, dass Publikum bei den Sitzungen nicht zu einer konstruktiven und kreativen Lösungsphase verhilft. Denn erstens kann kein „brainstorming“ in dem Sinne stattfinden, dass die Teilnehmer Ideen in den Raum werfen, die nicht diskutiert werden müssen und auf die sie später nicht festgelegt werden, es droht Gesichtsverlust. Und zweitens werden alle beteiligten Vertreter von Gruppen diesen Gruppen demonstrieren müssen, dass sie ihre Sache gut verteidigen, also werden sie auf Positionen bestehen müssen. Daher empfehlen wir für die Lösungsfindungsphase einen „Schutzraum“, in dem die am Gespräch beteiligten sich gegenseitig Vertraulichkeit zusichern. Die von dieser Gruppe gefunden Lösungen müssen danach natürlich mit den Betroffenen, deren Ver-

treter sie sind, abgestimmt werden. Dazu werden die Ergebnisse der Sitzung in gemeinsam abgestimmter Formulierung an die Öffentlichkeit weitergegeben. Eine Voraussetzung dafür, dass dieser Schutzraum auch von den Betroffenen akzeptiert wird, die nicht an der internen Diskussion beteiligt sind, ist, dass alle von der Entscheidung betroffenen Personen sich dort repräsentiert fühlen. Dies kann durch die Prozessgestaltung gewährleistet werden.

7 Ein auf Interessenausgleich zielendes Widerspruchsverfahren im Verwaltungsrecht erspart die gerichtliche Konfrontation.

Verwaltungsakte können in der Regel in einem Widerspruchsverfahren der betroffenen Bürger überprüft werden. Die Widerspruchsbehörde ist aber selbst Bestandteil der Verwaltung. Das beeinträchtigt das Vertrauen der Bürger in die Widerspruchsverfahren. Die Widerspruchsbehörde ist in der Regel mit Juristen besetzt, die das Verfahren vor Gericht durchführen, um in einem nachfolgenden Verwaltungsgerichtsverfahren Vorwürfen zu entgehen. Die Anliegen der Widerspruchsführer werden von ihren Anwälten bereits unter juristischen Gesichtspunkten gefiltert. Die zugrunde liegenden Bedürfnisse der Kläger kommen damit oft nicht mehr in dem erforderlichen Maße zur Sprache.

Wäre das Widerspruchsverfahren wie ein Mediationsverfahren gestaltet - in der Schweiz ist dies möglich - könnte auch in dieser Phase ein Interessenausgleich zwischen den Parteien versucht werden, der künftige Streitpunkte überflüssig werden lässt.

8 Bürger sollten nicht als Beschwerdeführer, sondern als Partner behandelt und auch fachlich ernst genommen werden.

Stuttgart 21 hat eindrücklich gezeigt, wie von den Projektplanern Widerstand erst dann ernst genommen wird, wenn massiver Protest in der Öffentlichkeit auftritt. Wenn Politiker und Planer darauf hin ihre Position ändern, ist das nicht nur mit kostenaufwändigen Planungsänderungen verbunden. Es ist auch menschlich schwierig, da Gesichtsverlust droht. Politiker und Planer sind gut beraten, Einwände nicht als Angriff auf ihre Kompetenz und Entscheidungsmacht zu sehen, sondern als Ressource zu begrüßen. Die Einladung an die Bürger, ihre Planungsvorstellungen und ihr Fachwissen einzubringen, fördert nicht nur die Akzeptanz von Projekten, sondern ist vielmehr eine große Chance, Planungen zu verbessern und Aspekte mit einzubeziehen, an die vorher nicht gedacht wurde. Das Fach- und Spezialwissen von interessierten Bürgern und tätigen Umweltverbänden vor Ort ist gar nicht hoch genug einzuschätzen. Wir haben in Projekten gute Erfahrungen gemacht, diese frühzeitig in den Planungsprozess mit einzubeziehen und das vorhandene Wissen nutzbar zu machen um nicht eine spätere Anpassung der Planungsunterlagen durchführen zu müssen.

Zusammenfassung

Vorteile einer mediativen Begleitung bei der Umsetzung von Plänen und Projekten

Ein professioneller Beteiligungsprozess, konzipiert und durchgeführt von Mediatoren, die Planungen von der ersten Zieldefinition bis zur Fertigstellung der Projekte begleiten, wird Folgendes bewirken:

Erstens werden sich alle Beteiligten ihrer unterschiedlichen Rollen bewusst. Die Trennung von Fach- und Prozesskompetenz ermöglicht einen respektvollen Umgang der Teilnehmer miteinander.

Zum Zweiten wächst in der Mediation das Vertrauen der Teilnehmer untereinander. Dies benötigt eine gewisse Zeit, ermöglicht es dann aber, in schwierigen Situationen gemeinsam schnelle und eventuell auch unangenehme Entscheidungen im Konsens fällen zu können.

Drittens werden in einem Mediationsverfahren die Anliegen der Beteiligten ernst genommen. Die Beteiligten begegnen einander partnerschaftlich. Argument und Gegenargument werden im Prozess der Öffentlichkeitsbeteiligung in einem ergebnisoffenen und lösungsorientierten Verfahren ausgetauscht. Durch die Begleitung durch eine/n professionellen MediatorIn kann die Diskussion auf der Sachebene geführt werden.

Zum Bundesverband Mediation e.V.: Der BM ist der größte Berufsverband der Mediatorinnen und Mediatoren in Deutschland und Ansprechpartner zu allen Konfliktfragen. Die Fachgruppe Planen und Bauen besteht aus Städteplanern, Ingenieuren, Architekten und Juristen, die nach einer mindestens 200stündigen Ausbildung und Bewährung in der Praxis als Mediatoren zertifiziert wurden.

Ansprechpartner:

Fachgruppe Planen und Bauen im Bundesverband Mediation e.V., www.bmev.de:

Die Thesen wurden für die Fachgruppe von Sascha Boettcher, Brigitte Gans, Dr. Peter Hammacher, Dr. Gisela Wachinger, und Nobert Wolsing erarbeitet.