

Vorlage

Beratungsfolge	Zuständigkeit	Termin
Ausschuss für Stadtentwicklung und Wirtschaftsförderung	Vorberatung	03.02.2011
Rat der Stadt Geilenkirchen	Entscheidung	02.03.2011
Umwelt- und Bauausschuss	Vorberatung	05.04.2011
Rat der Stadt Geilenkirchen	Entscheidung	13.04.2011

Beratung über die Art und Weise der Bürgerbeteiligung bei kommunalen Vorhaben

Sachverhalt:

Demnächst steht an, im Rahmen der Umgestaltung der Konrad-Adenauer-Straße über die Gestaltung des III. Bauabschnitts (Platz vor dem St. Ursula Gymnasium) zu befinden.

Daher ist nun darüber zu entscheiden, wie die Einwohner in den konkreten Planungsprozess einbezogen werden sollen.

Die Beteiligung in Hinblick auf die Gestaltung des III. Bauabschnitts stellt eine Beteiligung in Form der sog. informellen Bürgerbeteiligung dar (Näheres dazu s.u.).

Beratungen hierüber sind bereits sowohl im Ausschuss für Stadtentwicklung und Wirtschaftsförderung als auch im Rat erfolgt. Der Rat hat die Entscheidung in seiner Sitzung am 02.03.2011 auf den Umwelt- und Bauausschuss übertragen, da es ausschließlich um die Bürgerbeteiligung im Rahmen des III. Bauabschnitts geht.

I. Grundsätzliches

Der Begriff „Bürgerbeteiligung“ oder „Öffentlichkeitsbeteiligung“ bezeichnet die Teilnahme und Mitwirkung der Bürger und Einwohner an politischen Entscheidungen.

Hauptanliegen der Bürgerbeteiligung ist es, die Legitimation von kommunalpolitischen Entscheidungs- und Verhandlungsprozessen auf eine möglichst breite Basis zu stellen.

Es werden zwei Formen von Beteiligungsverfahren unterschieden:

Zum einen das formelle Beteiligungsverfahren bei dem eine Beteiligung gesetzlich vorgeschrieben ist und zum anderen die freiwilligen Beteiligungsverfahren der Kommunen, auch informelle Beteiligung genannt.

Beide Formen der Beteiligung haben gemein, dass es allen Einwohnern grundsätz-

lich möglich sein muss, sich zu beteiligen.

1. Formelle Beteiligung

Bei der formellen Beteiligung ist die konkrete Art und Weise der Beteiligung gesetzlich vorgeschrieben. Dabei werden von den Beteiligten - dies können Bürger, Einwohner, Verbände, andere Behörden oder sog. Träger öffentlicher Belange etc. sein - Stellungnahmen in Form von Bedenken, Einwänden oder Anregungen bezüglich des geplanten Vorhabens vorgetragen. Der Vorhabenträger ist sodann verpflichtet, auf sämtliche Stellungnahmen einzugehen. Dabei wird deren Bedeutsamkeit geprüft, indem die öffentlichen Belange den privaten Interessen gegenüber gestellt und geprüft werden.

2. Informelle Beteiligung

Die informelle Beteiligung ist in der kommunalen Praxis in einer Vielzahl von kommunalpolitischen Themenbereichen denkbar.

Diese Form der Beteiligung ist immer dann erforderlich, wenn es sich bei dem jeweils konkreten Vorhaben um eine allgemein bedeutsame Angelegenheit der Gemeinde handelt.

Bei der Bürgerbeteiligung im Hinblick auf die Gestaltung des III. Bauabschnitts handelt es sich um eine solche Angelegenheit.

Die Beteiligung der Einwohner am Verfahren im Wege der informellen Beteiligung ist folglich erforderlich.

Beispielhaft erwähnt für die informelle Beteiligung seien der Bau oder die Umgestaltung von Straßen und Plätzen, die Anlage oder Umgestaltung größerer öffentlicher Grünanlagen und größere Hochbauprojekte.

Die Beteiligung der Einwohner an Entscheidungsprozessen muss aber nicht auf den Bereich des Bauens oder der räumlichen Stadtgestaltung beschränkt sein. Denkbar ist eine Beteiligung an unterschiedlichen Prozessen die erhebliche Auswirkungen auf das wirtschaftliche, soziale oder kulturelle Wohl der Einwohner haben können.

Ziel der informellen Beteiligung ist ein effektiver Dialog zwischen Politik und Bürgern.

II. Methoden und Instrumente der informellen Beteiligung

Die Bandbreite der Instrumente für die Beteiligung ist groß.

Mögliche Beteiligungsmodelle, zusätzlich zu der im konkreten Fall obligatorischen Einwohnerversammlung, sind:

1. Zukunftswerkstatt:

Die Zukunftswerkstatt ist eine Arbeitsform, bei der in Gruppen gemeinsam Ideen entwickelt und Möglichkeiten ihrer praktischen Umsetzung erarbeitet werden. Das Verfahren dieser Form der Beteiligung wird in drei Stufen unter-

gliedert:

In der Kritikphase werden alle Probleme und Mängel erfasst und gewichtet.

In der Ideenphase werden mögliche Planungsvarianten präsentiert.

In der Umsetzungs- und Verwirklichungsphase sollen Wege und Möglichkeiten zur bestmöglichen Realisierung entwickelt werden.

2. Open Space:

Bei dieser Form der Beteiligung gibt es keine festen Programmstrukturen. Stattdessen kommen die Teilnehmer/-innen zusammen und definieren gemeinsame Themen und Punkte, die für sie von großer Bedeutung sind.

Schließlich werden Kleingruppen in wechselnder Zusammensetzung nach Interesse und Neigung gebildet. Die Ergebnisse werden von jeder Gruppe protokolliert. In einer Schlussrunde werden die Maßnahmen und Prioritäten zur Umsetzung vereinbart.

3. e-Partizipation:

e-Partizipation ist die Weiterentwicklung der klassischen Bürgerbeteiligungsverfahren und umfasst alle internetgestützten Verfahren, welche es den Bürgern möglich machen, sich an politischen Entscheidungsprozessen zu beteiligen. Dabei diskutiert eine große Teilnehmerzahl online. Verwaltung und Politik erhalten dadurch Meinungsbilder und im besten Fall verwertbare Verbesserung- bzw. Änderungsvorschläge, die auf zahlreiche Beiträge und Teilnehmer gestützt sind.

Durch die Einrichtung eines Online-Forums als Bestandteil der offiziellen Webseite der Stadt würden interessierte Bürger über die Einwohnerversammlung hinaus die Möglichkeit zur Meinungsäußerung und Diskussion zu Themen erhalten, welche die Stadt definiert und zur Teilnahme freigibt. Der Personenkreis kann dabei viel größer und repräsentativer sein als bei einer Einwohnerversammlung.

Die Einrichtung einer Forums-Funktion auf der städtischen Webseite kann ohne Mehrkosten durch das Hauptamt vorgenommen werden. Alternativ zu solchen selbst gestalteten und redigierten Online-Foren nutzen viele Kommunen inzwischen erfolgreich die „sozialen Netzwerke“ des Internets (Facebook, Twitter u.a.) zur aktuellen Information und zum Austausch mit Bürgern. Auch in solchen Netzwerken sind Diskussionsforen möglich, die von der Stadt administriert werden können, sich also nicht wildwüchsig entwickeln, sondern redaktionell betreut werden können. Die Nutzung der sozialen Netzwerke ist gratis.

Alle Diskussionsformen im Internet sind nur additiv zu „klassischen“ Formen der Bürgerbeteiligung zu verstehen. Sie erfassen jedoch weitaus mehr Menschen als die klassischen Instrumente und sprechen Bevölkerungsgruppen (z.B. junge Menschen) an, die durch die klassischen Formen nicht mehr zu begeistern sind.

Auf allen Politikebenen wurde in den letzten Jahren erkannt, dass sich der ge-

gesellschaftliche Diskurs in zunehmendem Maße ins Internet verlagert hat und die Meinungen zu Infrastrukturprojekten und Widerstände gegen sie dort konturierter und frühzeitiger erfahrbare werden. Die Nutzung solcher Instrumente der Web 2.0-Technologie, zu der auch oben benannte gehören, nimmt deshalb unter politisch sensibilisierten Bürgern und bei den Organen und Institutionen sprunghaft zu.

Die in einem Webforum gewonnenen Informationen würden dann, gemeinsam mit den Ergebnissen aus der Einwohnerversammlung, in gebündelter Form dem Ausschuss für Stadtentwicklung und Wirtschaftsförderung und in der Folge dem Rat präsentiert. Diese Informationen wären Grundlage des endgültigen Ratsbeschlusses.

4. Mediation:

Für den Fall, dass es zu Interessenskonflikten in der Einwohnerschaft käme, könnten diese mittels des Verfahrens der Mediation ausgeglichen werden. Bei der Mediation schafft ein unparteiischer Dritter die Voraussetzung für einen Klärungsprozess. Dabei trifft der Dritte keine eigenen Entscheidungen bezüglich des Konflikts, sondern ist lediglich für das Verfahren verantwortlich. Er verhandelt mit den Konfliktparteien, um zu einer einvernehmlichen Lösung zu gelangen.

III. Rechtliche Grundlagen der Beteiligung

1. Baurecht

Im Bereich der Bauleitplanung wird die formelle Bürgerbeteiligung / Öffentlichkeitsbeteiligung im Baugesetzbuch (BauGB) in § 3 in zwei Phasen geregelt. In § 3 BauGB differenziert der Gesetzgeber zwischen der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung (Abs. 1) und der förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung in Abs. 2.

Für die 1. Phase überlässt es das BauGB weitestgehend der Gemeinde, die Art und Weise der frühzeitigen Bürgerbeteiligung festzulegen. Lediglich die beiden Verfahrensstrukturen - Darlegung und Anhörung - sind gesetzlich vorgeschrieben.

Die 2. Phase der Bürgerbeteiligung an der Bauleitplanung ist ein rechtsförmliches Verfahren mit Vorschriften über die Dauer der öffentlichen Auslegung, die ortsübliche Bekanntmachung der Auslegung und die Präklusion verspäteter Stellungnahmen, die Benachrichtigung der nach § 4 zu beteiligenden Behörden, die mitzuteilende Prüfung der vorgebrachten Anregungen, die Behandlung von Massenverfahren und die Vorlage der nicht berücksichtigten Anregungen an die Plangenehmigungsbehörde nach der endgültigen Beschlussfassung über den Bauleitplan.

Ein Verstoß gegen § 3 Abs. 2 BauGB ist gemäß § 214 Satz 1 Nr. 1 BauGB, im Gegensatz zu § 3 Abs. 1 BauGB, für die Rechtswirksamkeit des Bebauungsplanes von Bedeutung.

2. Landesrecht und Ortsrecht

a. Landesrecht

In § 23 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) ist geregelt, dass es Aufgabe des Rates ist, die Einwohner der Gemeinde umfassend über allgemein bedeutsame Angelegenheiten der Gemeinde möglichst frühzeitig zu unterrichten.

§ 23 Abs. 2 GO NRW trifft nähere Regelungen zur Art und Weise der Unterrichtung und verweist bezüglich der näheren Einzelheiten insbesondere auf die Hauptsatzung der Gemeinden.

In § 23 GO NRW ist jedoch die Öffentlichkeitsarbeit der Gemeinde nicht abschließend geregelt:

In den §§ 52 Abs. 2, 58 Abs. 2 Satz 1 wird die Gemeinde verpflichtet, den wesentlichen Inhalt der vom Rat und von den Ausschüssen gefassten Beschlüsse in geeigneter Weise der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

Im Gegensatz zu § 23 GO NRW begründen diese Vorschriften eine nachträgliche Unterrichtungspflicht.

Des Weiteren fällt unter die Norm des § 41 Abs. 3 GO NRW, wonach Geschäfte der laufenden Verwaltung als auf den Bürgermeister übertragen gelten, die Obliegenheit zur laufenden Unterrichtung der Öffentlichkeit über Verwaltungsvorgänge, deren Kenntnis für die Bevölkerung von Bedeutung ist oder sein kann.

Auch im Verfahren zum Erlass der Haushaltssatzung sind die Einwohner der Gemeinde gemäß den Voraussetzungen des § 80 Abs. 3 GO NRW formell zu beteiligen.

b. Ortsrecht

In der Hauptsatzung der Stadt Geilenkirchen ist die Unterrichtung der Einwohner in § 5 geregelt.

Wie auch in der entsprechenden Vorschrift in der GO NRW, normiert § 5 Abs. 1 die Zuständigkeit des Rates für die frühzeitige Unterrichtung der Öffentlichkeit. In Satz 2 werden beispielhaft mögliche Arten der Beteiligung im Rahmen der informellen Beteiligung aufgezählt. Über die konkrete Art und Weise hat der Rat gemäß § 5 Abs. 1 Satz 3 von Fall zu Fall zu entscheiden.

§ 5 Abs. 2 legt fest, dass eine Einwohnerversammlung insbesondere dann stattfinden soll, wenn es sich um Planungen und Vorhaben handelt, die die strukturelle Entwicklung der Gemeinde unmittelbar und nachhaltig beeinflussen oder die mit erheblichen Auswirkungen für eine Vielzahl von Einwohnern verbunden sind.

Da es sich bei der Gestaltung des III. Bauabschnitts um ein solches Vorhaben handelt, ist die Durchführung einer Einwohnerversammlung in diesem Fall obligatorisch.

Das Verfahren für die Durchführung von Einwohnerversammlungen wird in § 5 Abs. 3 geregelt.

Danach werden zunächst die Einwohner durch öffentliche Bekanntmachung zu der Einwohnerversammlung eingeladen. Zu Beginn der Versammlung unterrichtet der Bürgermeister, der den Vorsitz in der Versammlung führt, zunächst die Einwohner über Grundlagen, Ziele, Zwecke und Auswirkungen der Planung bzw. des Vorhabens. Anschließend haben die Einwohner Gelegenheit, sich zu den Ausführungen zu äußern und sie mit den vom Rat zu bestimmenden Ratsmitgliedern aller Fraktionen und dem Bürgermeister zu erörtern. Eine Beschlussfassung findet im Rahmen einer Einwohnerversammlung nicht statt.

Diese Vorgehensweise setzt voraus, dass ein Planentwurf mit mehreren Varianten vorhanden ist, der im Rahmen der Einwohnerversammlung von den Stadtplanern vorgestellt wird.

Gemäß § 5 Abs. 3 Satz 7 der Hauptsatzung der Stadt Geilenkirchen ist der Rat über das Ergebnis der Einwohnerversammlung in seiner nächsten Sitzung zu unterrichten. So dann erfolgt die Beschlussfassung.

IV. Situation in Geilenkirchen

In der Vergangenheit wurde die Beteiligung der Öffentlichkeit in Geilenkirchen wie folgt praktiziert:

Im Rahmen des Bauplanungsrechts wurde die Öffentlichkeit, wie oben unter III. 1. dargestellt, informiert. Sowohl in der 1. Phase der Öffentlichkeitsbeteiligung als auch in der 2. Phase wurden die jeweiligen Unterlagen öffentlich ausgelegt, nachdem die Öffentlichkeit über Ort und Dauer der Offenlage ortsüblich (u.a. durch Veröffentlichungen der Beschlüsse in den Heinsberger Nachrichten und der Geilenkirchener Zeitung, gemäß § 15 Abs. 1 Satz 4 Hauptsatzung der Stadt Geilenkirchen) informiert wurde.

Bei Straßenplanungen hat stets eine Einwohnerversammlung stattgefunden zu der die Einwohner durch öffentliche Bekanntmachung eingeladen wurden. Während der Einwohnerversammlung wurden die konkreten Planungen von einem Planungsbüro vorgestellt.

Zudem bestand die Möglichkeit sich im Anschluss zu den Ausführungen zu äußern und sie mit Fraktionsmitgliedern aller Parteien sowie mit dem Bürgermeister zu erörtern.

Ähnlich verlief auch die Beteiligung der Öffentlichkeit im Zuge des Integrierten Handlungskonzepts. Allerdings fanden in diesem Rahmen mehrere Bürgerversammlungen statt.

Die während der Bürgerversammlungen getätigten Äußerungen wurden im Anschluss ausgewertet, überprüft und in den Gremien vor Beschlussfassung erläutert. Zusätzlich wurden Befragungen durchgeführt.

Nach der Kommunalwahl im Jahr 2009 ist die Art der Öffentlichkeitsbeteiligung teilweise ergänzt worden. Der Vorentwurf zur „Flächennutzungsplanänderung Windkraft“ wurde, ergänzend zur Auslegung in der Stadtverwaltung, im Rahmen einer

Einwohnerversammlung vorgestellt und erörtert.

Zur inhaltlichen Bestimmung des Bauabschnitts II der Konrad-Adenauer-Straße wurde eine Bürgerversammlung veranstaltet, bei der für die ca. 100 Teilnehmer die Möglichkeit bestand, in verschiedenen Arbeitsgruppen gemeinsam Ideen für eine mögliche Gestaltung des II. Bauabschnitts zu entwickeln. Im Anschluss daran fand eine Ratssitzung statt, in der über die Ergebnisse berichtet und diskutiert wurde. Danach erfolgte der Ratsbeschluss.

Die im Rahmen der Bürgerversammlung entstandenen und gesammelten Ideen für die Gestaltung dieses Bauabschnitts dienten den Planern dann inhaltlich als Grundlage für die weitere Planung.

Die Erfahrungen in der Vergangenheit haben gezeigt, dass die Diskussionsbeiträge auf Einwohnerversammlungen kein ganz verlässliches Bild der Positionen und ihrer Gewichtung in der gesamten Öffentlichkeit ergeben konnten.

Des weiteren ist in den letzten Jahren erkennbar gewesen, dass aktuelle, die Stadt betreffende Themen (I. und II. Bauabschnitt, Wurmfenster, Einzelhandelskonzept, Änderung der Bebauungspläne in den Gewerbegebieten) vermehrt in Online-Foren diskutiert wurden. Diskussionsforen im Internet bieten eine zusätzliche Form zur Wahrnehmung von Positionen in der Bevölkerung, deren Vorteil in der relativ hohen Zahl von Teilnehmern und auswertbaren Stellungnahmen liegt.

Aufgrund dessen regt die Verwaltung an, die informelle Bürgerbeteiligung wie folgt durchzuführen.

Beschlussvorschlag:

Der Rat beschließt die Durchführung der informellen Bürgerbeteiligung für den III. Bauabschnitt durch das Veranstellen einer Einwohnerversammlung. Zusätzlich beauftragt er die Verwaltung, eine interaktive Diskussionsform für den III. Bauabschnitt im Internet anzubieten.

(Stadtentwicklungs- und Umweltamt, Frau Schmitz, 02451/629212)