

Bürgerbeteiligung in der Stadt- und Gemeindeplanung: Case Study aus Bayern

Monika B. Arzberger



Größere Verfahren in der Stadt- und Gemeindeplanung geschehen heute kaum noch ohne Bürgerbeteiligung. Wie dieser Fall aus Bayern zeigt hängt der Erfolg solcher partizipativer Verfahren von vielen Faktoren und einer sorgsam Planung ab. Gerade der Faktor der „Zeit“ im Sinne einer „Kontinuität der Prozessschritte“ kann hier entscheidend sein.

Die Gemeinde- und Stadtplanung gehört zu den zentralen Aufgaben von Kommunen. Sie hat zum Ziel den eigenen Raum vorausschauend und nachhaltig zu gestalten und dementsprechend zu überplanen. Das Selbstverständnis, mit dem Kommunalverwaltungen diese Aufgaben wahrnehmen, hat sich in den vergangenen Jahren bzw. Jahrzehnten stark verändert: Da sich zunächst nur Planer und Verwaltungsexperten in Abstimmung mit den politisch Verantwortlichen dieser Aufgabe annahmen, wurden die Bürgerinnen und Bürger kaum in den Prozess einbezogen. Sie wurden meist – gemäß den gesetzlichen Vorschriften – lediglich angehört, zu bereits fertig ausgearbeiteten Plänen im Rahmen einer öffentlichen Auslegung Stellung zu beziehen. Heute werden Bürgerinnen und Bürger frühzeitig an den Planungen beteiligt. Bereits in der Phase der Variantenprüfung sind sie z.B. oftmals aufgefordert, sich inhaltlich einzubringen.

Fallstudie einer oberbayrischen Kommune

Die vorliegende Case Study nimmt folgenden Aspekt der Stadt- und Gemeindeplanung in den Fokus: Wie hat sich Bürgerbeteiligung verändert und wie wirkt sich diese heute auf Planungsprozesse aus? Dabei wird hervorgehoben, welche besondere Rolle der Faktor Zeit in partizipativen Verfahren spielen kann (hierzu wird das Beispiel einer oberbayrischen Kommune herangezogen). Die in der genannten Kommune geplante Verlegung einer Durchgangsstraße und die damit verbundene Aufwertung der Ortsmitte hat die Bürgerschaft gespalten. Es wird gezeigt, wie sich die Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürgerinnen und Bürgern gestaltet hat und welche zentrale Rolle dabei Mittler einnehmen konnten.

Die bayerische Gemeinde Inning am Ammersee liegt im landschaftlich reizvollen Voralpenland zwischen Wörthsee und Ammersee, nur 35km westlich der Landeshauptstadt München. Die attraktive und verkehrsgünstige Lage macht Inning zu einem beliebten Naherholungsort. Viele Münchener nutzen den Schiffsanleger am Ammersee als Ausgangspunkt für ihre Wochenendausflüge.

Die Bedeutung der Gemeinde ist seit Jahrhunderten mit seiner verkehrsgünstigen Lage verknüpft. Vom 16. bis zum Ende des 18. Jahrhunderts war die Gemeinde Zwischen- und Lagerstation an der Salzstraße von der Residenzstadt München nach Landsberg. Heute liegt die Gemeinde an der Autobahn A96, die München mit dem Allgäu und der Schweiz verbindet. Eine großräumige Umfahrung der Landeshauptstadt führt mitten durchs Gemeindegebiet und verbindet die Kreisstädte Fürstenfeldbruck und Starnberg. Dies führt im Gemeindegebiet von Inning zu erheblichem Durchgangsverkehr. War über Jahrhunderte die verkehrs-

günstige Lage für die Gemeinde ein Segen, so leiden heute viele Bürgerinnen und Bürger unter dem hohen Verkehrsaufkommen.

Zur Entlastung der innerörtlichen Hauptverkehrsader wurde bereits in den 1960er Jahren im Flächennutzungsplan der Gemeinde eine Umfahrungsstraße vorgesehen. Gegen diese räumliche Planung wurden von der damaligen Bevölkerung keine Einwände erhoben. Inzwischen hat die Gemeinde, wie alle Kommunen im Großraum München ein starkes Wachstum erfahren; in den vergangenen 25 Jahren ist die Bevölkerung um 40 % auf über 4500 Personen angewachsen.

Die Baulast für die Straße liegt jedoch nicht bei der Gemeinde selbst, sondern beim Freistaat Bayern. Die von ihm eingerichteten regionalen Straßenbauämter priorisieren die kommunalen Wünsche und Anträge. Der Bau der Umgehungsstraße Inning wurde so in den vergangenen Jahrzehnten nicht als dringlich eingestuft. Dies hat sich zwischenzeitlich – vor allem aufgrund des erheblich gestiegenen Verkehrsaufkommens und der damit verbundenen innerörtlichen Lärmbelastung sowie aufgrund von Fragen der Verkehrssicherheit – geändert und konkrete Planungen von Seiten der Kommune angestoßen. Diese Planungen bzw. die Frage, soll überhaupt eine Umgehungsstraße gebaut werden, wurde in der Bevölkerung stark diskutiert. Ein Teil der Bevölkerung befürchtete eine Zerstörung der Landschaft zwischen Gemeinde und dem nahegelegenen Ammersee und zweifelte, ob die Umgehungsstraße die erhoffte Lärmreduzierung überhaupt leisten könne. Es gründeten sich zwei Bürgerinitiativen: eine für, eine gegen den geplanten Bau der Umgehungsstraße. Im Dezember 2013 entschieden sich im Rahmen eines Bürgerentscheids – eine „einfache Ja-Nein-Entscheidung“, eine Form der Bürgerbeteiligung wie sie in der Bayerischen Gemeindeordnung vorgesehen ist – mit 50,75 % relativ knapp gegen den Bau der Umgehungsstraße. Diese Entscheidung der Bürgerinnen und Bürger ist für den zuständigen Gemeinderat bindend.

Das Ergebnis des Bürgerentscheids hat in der Gemeinde nicht wirklich zur Klärung beigetragen und die Diskussionen gingen weiter. Zwei zentrale Fragen waren: (1) Wie lässt sich der Verkehrslärm in der Gemeinde verringern? (2) Wie lässt sich die Sicherheit für schwächere Verkehrsteilnehmer, d.h. Kinder, Senioren, Menschen mit Handicap oder auch Mütter mit Kinderwägen, verbessern?

Um den Diskussionsprozess zu lenken und konstruktiv zu gestalten, und so die Kommunikation in der Kommune zu befrieden, entschloss sich Anfang 2015 der Gemeinderat, einen Verkehrsplaner mit der Bestandsaufnahme aller Straßen und Wege in der Kommune zu beauftragen und ein Bürgerbeteiligungsverfahren zum Thema Mobilität zu starten. Außerdem wurde ein Ingenieurbüro mit der Erstellung eines sogenannten Lärmgutachtens beauftragt, das die tatsächliche Lärmbelastung in den Wohnhäusern entlang der Durchgangsstraße und der Autobahn ermitteln sollte.

Zusammen mit einer Moderatorin und einer Mediatorin wurde parallel dazu ein Beteiligungskonzept entwickelt. Dieses sah folgende Schritte vor:

Frühjahr 2015:

1. **Datenerhebung**, damit fachlich fundierte Handlungsnotwendigkeiten und -optionen für den späteren Diskussionsprozess vorliegen.
2. **Öffnung des Themas** Verkehrsberuhigung hin zum Thema Mobilität, um die Verkehrsflüsse und unterschiedlichen Verkehrsmittel in der Gemeinde bewerten und diskutieren zu können.

Sommer 2015:

3. **Vorstellung** der ersten Ergebnisse vor dem Verkehrsausschuss des Gemeinderats.
4. **Durchführung einer ersten Bürgerwerkstatt** mit zufällig ausgewählten und persönlich eingeladenen Teilnehmerinnen und Teilnehmern. Ziel der Bürgerwerkstatt ist es, zunächst für einen gleichen Wissensstand zu sorgen. Verkehrsplaner und Lärmgutachter stellen ihre Erhebungen und Ergebnisse vor, um auf dieser Grundlage mit den Bürgerinnen und Bürgern Lösungsoptionen zu entwickeln.

Herbst 2015:

5. Lösungsoptionen, weitere Ideen und Hinweise der Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Bürgerwerkstatt sowie des Gemeinderats werden vom Verkehrsplaner auf ihre **Machbarkeit** hin überprüft. Es werden **Entwürfe zusammengestellt**, damit diese in einer zweiten Bürgerwerkstatt vorgestellt und konkrete Umsetzungsschritte diskutiert werden können.

6. **Fachgespräche** werden mit den einzubindenden Behörden geführt, um die Vorschläge aus dem weiterentwickelten Verkehrsgutachten zu diskutieren und die Umsetzbarkeit eines ersten Tests zu unterziehen.

7. **Zweite Bürgerwerkstatt:** Vorstellung des finalen Verkehrsgutachtens; Entwicklung und Diskussion konkreter Umsetzungsvorschläge (s.o.).

Winter 2015/16:

8. Abhalten einer **Gemeinderatsklausur**, in der die Vorschläge der Bürgerinnen und Bürger in einen kommunalen Maßnahmenplan integriert werden.

9. **Vorstellung und Abstimmung des kommunalen Maßnahmenplans** in einer öffentlichen Gemeinderats-sitzung.

Frühjahr 2016:

10. **Umsetzung** erster Maßnahmen.

Bis Punkt 4 wurde der Zeitplan eingehalten. Leider konnte der beauftragte Verkehrsplaner die Vorschläge der Bürgerwerkstatt zeitlich nicht wie geplant bearbeiten und in das finale Verkehrsgutachten integrieren. Die positive Stimmung, die Offenheit und Konstruktivität, aber auch Neugierde auf den weiteren Prozess, die in der ersten Bürgerwerkstatt erreicht wurde, ging verloren und es entstand ein erneute Spirale des Misstrauens und der Unzufriedenheit bei der betroffenen Bevölkerung. Dies führte dazu, dass es zu einem zweiten Bürgerentscheid über den Bau einer Umgehungsstraße im Januar 2016 kam. Bei diesem Bürgerentscheid fiel das Ergebnis deutlicher als 2013 gegen den Bau einer Umfahrung aus (56 % nein-Stimmen). Der Gemeinderat reagierte auf dieses Ergebnis mit der Streichung der Umfahrung aus dem kommunalen Flächennutzungsplan, so dass das Thema für die nächsten Jahre vom Tisch ist.

Im Juni 2016 wurde das fertiggestellte Verkehrsgutachten im Rahmen einer Informations- und Diskussionsveranstaltung den Bürgerinnen und Bürgern vorgestellt. Eingeladen waren diesmal alle Bewohner mittels des regelmäßig erscheinenden Gemeindebriefs. Es nahmen 20% weniger Personen teil als bei der ersten Bürgerwerkstatt. Auf Basis des eindeutigen Bürgerentscheides war schon zu Beginn klar, dass die möglichen Maßnahmen nicht mehr die Dimension einer Umgehungsstraße haben würde, sondern ein Mosaik aus kleinteiligen Maßnahmen zur Verkehrsentslastung und einer damit verbundenen Lärmreduktion führen können.

Dennoch waren die Anregungen vielfältig: Verbesserungen des ÖPNV, Bau eines Busbahnhofs, Neugestaltung der Ortsmitte, Durchführung eines Pilotprojekts in Kooperation mit dem Straßenbauamt und dem Landkreis zu innovativen Formen der Straßenmarkierung, neue Wegführung zu zentralen Orten in der Gemeinde, Verbesserung von Radwegen sowie der Parkplatzsituation.

Die Diskussionsergebnisse dieser Veranstaltung entwickelt der Gemeinderat im Sommer 2016 weiter, um so bereits im Herbst 2016 die notwendigen ersten Anträge bei den zuständigen Behörden stellen zu können.

Mit Bürgerbeteiligung in der Stadt- und Gemeindeplanung werden folgende Ziele und Funktionen verknüpft, die in der vorgestellten Fallstudie unterschiedlich erreicht wurden:

- **Die Bürgerinnen und Bürger werden in den Planungs- und Entscheidungsprozess integriert. Dies beinhaltet u.a. Einsicht in die Unterlagen. Sie sollen den Planungs- und Entscheidungsprozess nachvollziehen und beeinflussen können.**

Trotz vieler Diskussionen und Informationen von Seiten der Gemeinde und der Bürgerinitiativen stellten die Moderatorinnen in der ersten Bürgerwerkstatt fest, dass es in Bezug zum Planungs- und Entscheidungsprozess noch Unklarheiten, Halbwissen und Missverständnisse gab. Dies konnte sowohl in der ersten, und später dann auch in der zweiten, Bürgerwerkstatt geklärt werden. Problematisch für den Gesamtprozess war jedoch, dass die Erstellung des finalen Verkehrsgutachtens und auch die Datenbereitstellung durch die Kommune nicht so zügig von statten ging, wie es in der ersten Bürgerwerkstatt versprochen wurde.

- ***Bürger können ihre Belange und Ideen im Vorfeld der formellen Beteiligung einbringen und zur Optimierung der Planung beitragen.***

Der Gesamtprozess von erstmaliger Planung in den 1960ern bis hin zur Möglichkeit der tatsächlichen Umsetzung des Bauvorhabens „Ortsumfahrung“ dauerte zu lange. Die Gemeindeentwicklung, die Belastung der Bevölkerung, aber auch die Werthaltung haben sich im Laufe von 40 Jahren stark verändert. Kommunikations- und Entscheidungsprozesse wurden nicht mehr erinnert bzw. in Frage gestellt. Die informelle Beteiligung im Rahmen der Bürgerwerkstatt sollte zwar die Planungen optimieren, konnte jedoch – wie bereits beschrieben – die positive und konstruktive Stimmung, die erreicht wurde, nicht über die lange Zeit der Fertigstellung des Verkehrsgutachtens hinweg erhalten. Nichtsdestotrotz wurden in das Verkehrsgutachten Belange und Ideen, die in der Bürgerwerkstatt formuliert worden waren, integriert.

- ***Bürger können Zusammenhänge und Hintergründe eines Verfahrens besser nachvollziehen.***

Dies wurde im Rahmen von einer Bürgerwerkstatt und einer zweiten Informations- und Diskussionsveranstaltung erfüllt.

- ***Legitimation des Planungs- und Entscheidungsprozesses wird erhöht, wenn zum einen Einwände der Bürger bei der Entscheidungsfindung berücksichtigt werden oder ihre Ablehnung gut begründet werden. Auch die Gewichtung von Interessen in der Gesamtabwägung sollte gut begründet werden.***

Legitimation wurde durch die zwei Bürgerentscheide herbeigeführt. Außerdem gab es Aufklärungsarbeit in vielen Bereichen, z.B. warum gesetzlich Tempo 30 nicht auf Staatsstraßen möglich ist. Die Gewichtung von Interessen fand nicht im informellen Beteiligungsprozess sondern im Bürgerentscheid statt.

Insgesamt lässt sich demnach festhalten, dass der Faktor Zeit – oder genauer gesagt Kontinuität – mitentscheidend ist für den Erfolg partizipativer Verfahren in der Stadt- und Gemeindeplanung. Der Fall der Gemeinde Inning am Ammersee zeigt, dass die Bürgerinnen und Bürger nach einer erfolgreichen Bürgerwerkstatt schnell das aufgebaute Vertrauen in den Prozess verlieren können, wenn von der Verwaltung gemachte Versprechen nicht zeitnah eingehalten werden. Auf diese Weise kann Bürgerbeteiligung Prozesse auch schnell verschärfen, die Stimmung kippen und letztlich zum Selbstläufer werden. Diesen Risiken gilt es durch konstante Kommunikation und durch permanenten Austausch über die Ebenen hinweg entgegenzuwirken. Gleichzeitig lässt sich aus diesem Fall ablesen, dass es ratsam ist, Bürgerbeteiligung auf allen Verfahrensebenen möglichst frühzeitig und mit professioneller Begleitung zu durchzuführen.

Monika B. Arzberger

Monika B. Arzberger arbeitet selbständig als Mediatorin, Prozessbegleiterin, Coach und Trainerin und gründete im Juli 2015 die Beratungsfirma koiné GmbH. Sie lehrt an verschiedenen Universitäten und Hochschulen u.a. zum Thema "Bürgerbeteiligung in der Stadtplanung".

Kontakt

Europäische Akademie Berlin e.V.
Bismarckallee 46/48
14193 Berlin
+49 30 8959510
eab@eab-berlin.eu
www.eab-berlin.eu