

# Bauplätze statt Hafendidylle? Ein Rollenspiel zu kooperativen Verfahren in der Bauleitplanung

Von Ernst Zachow

*Im Zusammenhang mit der Agenda 21 wird oft der Ruf nach mehr Bürgerbeteiligung laut. Das Rio-Dokument fordert den Dialog zwischen Kommune und Öffentlichkeit. Dabei existiert zumindest ein zentrales kommunales Handlungsfeld, wo Politik und Verwaltung per Gesetz zur Bürgerbeteiligung verpflichtet sind: die Bauleitplanung. Das Baugesetzbuch spricht hier sogar von vorgezogener und frühzeitiger Bürgerbeteiligung und suggeriert damit einen demokratischen Idealzustand. Ein genauer Blick auf das Verfahren relativiert die erste positive Einschätzung.*

Die Bürger haben bei dieser Form von Beteiligung lediglich die Möglichkeit, sich mit Konzepten und Plänen der Verwaltung auseinanderzusetzen und dabei Kritik und eigene Vorschläge einzubringen. Ob diese dann berücksichtigt werden, entscheidet der weitere verwaltungsinterne Abwägungsprozess. Eine echte Beteiligung im Sinne einer aktiven Mitgestaltung des lokalen Umfeld ist das nicht. Die Bürger können nur auf Vorlagen der Verwaltung reagieren. Ein alternativer Weg wird in den Kooperativen Planungsverfahren beschritten. Hier entwickeln Bürger gemeinsam mit Fachplanern, Verwaltung und Ortspolitik die Grundzüge des künftigen Plans.

Innovative Beteiligungsmethoden wie das Kooperative Planungsverfahren sind zwar in der Literatur weit verbreitet, in der kommunalen Praxis bleiben sie weiterhin die Ausnahme. Dieses Material möchte einen Beitrag zur Verbreitung dieses Planungskonzeptes liefern. Der Artikel beruht auf konkreten Erfahrungen, die der Autor als Moderator von Kooperativen Planungsverfahren in der Stadt Syke, einer Mittelstadt 25 Kilometer südlich von Bremen, gesammelt hat. Im Rahmen des Agendaprozesses hat der Stadtrat entschieden, Kooperative Planungsverfahren künftig häufiger, d. h. wenn die Konfliktsituation es notwendig macht, einzusetzen. Es darf aber kein falsches Bild entstehen. Kooperative Planungsverfahren können nicht alle Planungskonflikte lösen. Wenn das Konfliktpotenzial hoch ist oder die Interessen festgefahren sind, stoßen auch sie an Grenzen. Das oft beklagte Phänomen der sozialen Selektivität planungsbezogener Kommunikation ist auch hier anzutreffen.

Als Methode für die unterrichtliche Umsetzung wird hier das Rollenspiel vorgeschlagen, weil es am besten die Dynamik und die Kommunikationsprozesse dieser Beteiligungsmethode deutlich werden lässt. Dabei sind grundsätzlich zwei Zugänge denkbar. Mit den Materialien lässt sich das Syker Vorhaben

„nachspielen“. Mit Blick auf das Lernziel „Gestaltungskompetenz“ ist jedoch vorzuziehen, die Methodik auf ein örtliches Vorhaben zu übertragen. Die Informationsdichte dürfte um ein Vielfaches höher sein. Daneben sollten genügend Anknüpfungspunkte für die Rollenbesetzung vorhanden sein, da die Schülerinnen und Schüler sich fundierter in die Rollen hineinversetzen können. Grundsätzlich sollte dies auch überall möglich, da vermutlich in allen Gemeinden jederzeit Bauleitplanungen laufen.

## **Aktive Rolle von Anfang an**

Die Bürgerbeteiligung bei der Aufstellung von Bebauungsplänen wird durch das Baugesetzbuch geregelt. Der Regelfall besteht aus einem zweistufigen Verfahren mit einer Einwohnerversammlung und einer öffentlichen Auslegung. Wie schon oben kritisiert, können die Bürger nur reagieren. Eine aktive Rolle nehmen sie von Beginn an in den Kooperativen Planungsverfahren ein. Hier werden dem Regelfall weitere Beteiligungsschritte vorgeschaltet. Auch hier beginnt es mit einer Einwohnerversammlung. Im Unterschied zum ersten Weg existiert hier kein Plan. Es können nur Informationen über das Plangebiet und den Flächennutzungsplan vermittelt werden. Im Mittelpunkt steht die Vorstellung der neuen Planungsmethode und die Motivation von Besuchern, an dem weiteren Planungsprozess teilzunehmen.

Dieser besteht in der Regel aus zwei nachfolgenden zeitversetzten Workshops. Im ersten Workshop erarbeiten die interessierten Bürger zusammen mit den Fachplanern, Experten aus der Verwaltung und Lokalpolitikern die Grundzüge der Planung und setzen die Ideen in ersten Skizzen um. Bis zum zweiten Workshop entwickeln die Planer daraus zwei oder drei Planungsvarianten. Diese werden auf dem zweiten Workshop diskutiert, verfeinert und es fällt die Entscheidung für einen Entwurf. Mit diesem Entwurf geht es dann in die offizielle Bauleitplanung, und es müssen auch hier die per Gesetz vorgeschriebenen Beteiligungsschritte praktiziert werden.

Der Vorteil des Kooperativen Planungsverfahrens liegt in seiner größeren Nähe zu den Interessen und Wissenslagen der Bürger. Planung wird transparent, Bürger können sich einmischen, Abwägungen müssen offen durchgeführt werden, Interessenkonflikte kommen auf den Tisch und müssen frühzeitig nach nachvollziehbaren Kriterien geregelt werden. Die „Treffsicherheit“ von Planung erhöht sich.

## *Bürgerbeteiligung bei der Aufstellung eines Bebauungsplans*

### **A: Der Regelfall**

#### **1. Einwohnerversammlung**

Verwaltung legt Planungsentwurf vor, Diskussion  
In der Zwischenzeit bearbeitet die Verwaltung die Einwände. Der Rat beschließt die Auslegung.

#### **2. Öffentliche Auslegung**

(4 Wochen) Bürger können Plan einsehen und Einwände formulieren. Danach bearbeitet die Verwaltung die Einwände.

Rat genehmigt den Bebauungsplan

### **B: Im kooperativen Planungsverfahren**

#### **1. Einwohnerversammlung**

Informationen über Plangebiet, Verfahren und Gewinnung von Teilnehmern für folgende Planungsworkshops. Planungsentwurf existiert nicht.

#### **2.1. Planungsworkshop**

Teilnehmer (Bürger, Verwaltung, Politik, Planer) erarbeiten unter externer Moderation Grundzüge der Planung. Evtl. entstehen erste Skizzen. Danach erstellen Planer Planungsvarianten.

#### **3.2. Planungsworkshop**

Planer legen 2 bis 3 Planungsvarianten vor.  
Die Gruppe entscheidet sich für einen Entwurf.

#### **4. Einwohnerversammlung**

Alle Bürger werden über den Entwurf informiert (identisch mit 1. des Regelfalls).

#### **5. Öffentliche Auslegung**

(identisch mit 2. des Regelfalls)

Rat genehmigt den Bebauungsplan

Der höhere Aufwand an Zeit und damit auch an Planungskosten zu Beginn des Verfahrens wird in der Regel durch eine zügigere Bearbeitung im weiteren Verlauf ausgeglichen, da kaum noch komplizierte Abwägungsprozesse vorgenommen und wenig Einwände bearbeitet werden müssen. Auch unter den Ortspolitikern stellt sich eine höhere Akzeptanz ein.

### **Das Thema im Unterricht**

Für diese Themenstellung erscheint das Rollenspiel als eine besonders geeignete Methode. Optimal wäre die unterrichtliche Aufbereitung eines lokalen Planfalls. Am Beispiel des Syker Baugebiets werden die wesentlichen Unterrichtsschritte beschrieben. Diese Schritte können übernommen oder auf eine aktuelle lokale Planungssituation übertragen werden. Die Unterrichtseinheit ist für die Klassenstufen 9 bis 12 aller Schulstufen geeignet. Voraussetzung ist allerdings eine gewisse kommunikative Kompetenz der Schülerinnen und Schüler.

#### **Schritt 1 (Für die ersten beiden Schritte wird eine Unterrichtsstunde benötigt)**

Als Einstieg und Motivation dient der Zeitungsartikel „Greetsiel“ (Weser Kurier vom 12.10.1999). Er verdeutlicht einen typischen Interessenkonflikt zwischen Bürgern und staatlichen Einrichtungen und schildert, wie die Einwohner der ostfriesischen Kommune die Entscheidung des Rates zu Fall bringen. In der Diskussion sollten folgenden Leitfragen gestellt werden: Gibt es ähnliche Fälle in unserer Region? Wie hätte man den Konflikt besser lösen können?

#### **Schritt 2**

Danach stellt die Lehrkraft das Unterrichtsvorhaben vor. In der inhaltlichen Einführung ist es notwendig, das Planungsgebiet zu präsentieren und die Planungsaufgaben zu erläutern. Hierzu sollte von der Karte eine Folie angefertigt werden. Mit Hilfe der Abbildung können die wesentlichen Informationen durch die Lehrkraft vermittelt werden.

#### **GREETSIEL IM CLINCH MIT BÜRGERMEISTER**

##### *Einwohner stoppen Deichdurchbruch*

**Krummhörn (dpa).** Der Deich im ostfriesischen Fischerdorf Greetsiel wird nicht durchbrochen. Bei einem Bürgerentscheid in der Gemeinde Krummhörn kippten die Wahlberechtigten am Sonntag mit 81,06 Prozent der abgegeben Stimmen einen Beschluss der SPD-Mehrheitsfraktion im Gemeinderat. In den 19 Dörfern waren 34,88 Prozent der 10 219 Wahlberechtigten zur Urne gegangen. Die Entscheidung betrifft jedoch hauptsächlich die Greetsieler. Die meisten Bürger des Fischerdorfes sind gegen einen Deichdurchbruch, durch den eine Straße veraufen soll. Sie fürchten mit dem zusätzlichen Autoverkehr im Hafen um die Idylle des Urlaubsortes. Trotz des eindeutigen Votums möchte der Krummhörner Bürgermeister Udo Reemtsma nicht klein begeben. Er will in zwei Jahren einen erneuten Ratsbeschluss über einen Deichdurchbruch anstreben. Die niedersächsische Gemeindeordnung lässt das zu. Den Greetsielern droht der Bürgermeister indirekt mit Investitionskürzungen. Reemtsma: „Der Bürger hat auch deutlich, vor allen Dingen in den letzten Tagen, gesagt, dass er nicht mehr damit einverstanden ist, dass das Geld in Greetsiel investiert wird, sondern in unseren Ortsteilen. Darauf werden wir unsere Politik in den nächsten Jahren einstellen.“

(Aus: Weser Kurier 12.10.1999)



#### Angaben zum Bauvorhaben:

Das Bebauungsgebiet erstreckt sich in Nord-Süd-Richtung über etwa 1.100 Meter und einer maximalen West-Ost-Breite von ca. 170 Metern. Es wird im Westen von der Bahntrasse Osnabrück-Bremen und im Osten von einem kleinen Wirtschaftsweg begrenzt. Es hat eine Gesamtgröße von 12 ha (120.000 m<sup>2</sup>) und wird zur Zeit noch landwirtschaftlich genutzt. Im Gebiet liegt eine ehemalige Hofstelle, die neuen Nutzungen zugeführt werden kann. Das Gebiet liegt zwar am Rande der Stadt, aber in relativer Nähe zur Innenstadt. Ein schalltechnisches Gutachten hat ergeben, dass Bauen hier grundsätzlich möglich ist. Allerdings müssen bauliche Vorkehrungen gegen den Lärm der Eisenbahn getroffen werden. Es soll ein reines Wohngebiet entstehen.

#### Planungsaufgaben:

- Verkehrsanbindung des Gebietes für unterschiedliche Verkehrsarten (Fußgänger, Radfahrer, Fahrzeuge) klären;
- fußläufige Verbindungen Richtung Stadtmitte (Schulen) herstellen;
- die Geländestrukturen erfordern zwei Regenrückhaltebecken, die in Grünflächen eingegliedert werden sollten;
- Realisierungsmöglichkeiten für unterschiedliche Siedlungsformen schaffen;
- innere Verkehrserschließung klären;
- Lärmschutz zur Bahntrasse realisieren und naturnah gestalten;
- Kindertagesstätte einplanen;
- Resthof integrieren;
- Nachbarn vor Verkehrsbelastungen schützen;
- den östlichen Wirtschaftsweg von Kraftfahrzeugverkehr freihalten.

### Schritt 3

#### Vorstellung und Verteilung der Rollen

Neun Rollen sind auf Rollenkarten beschrieben (siehe unten). Die Moderation sollte in den Händen der Lehrkraft verbleiben. Für die Arbeit mit den Karten sollten zwei „Planer“ gefunden werden. Etwas zeichnerisches Talent wäre hier von Vorteil. Bei Rollenspielen muss grundsätzlich vermieden werden, dass hochgespielte Konkurrenzen die Lösungssuche überlagern. Das wichtigste Lernziel ist bei diesem Thema die Suche nach einem von allen getragenen Konzept, also nach Kompromissen.

#### Die Rollen

##### 1. Karl Meier, Bauinteressent

Wie viele andere Syker Bürger ist Herr Meier auf der Suche nach einem preisgünstigen Baugrundstück in Stadtnähe. Als Vater von zwei schulpflichtigen Kindern schätzt er die Nähe zu den Schulen. Er hätte gern ein freistehendes Einfamilienhaus und möchte aber die baulichen Auflagen möglichst gering halten. Es ist ihm bekannt, dass die erschlossenen Grundstücke zu einem Quadratmeterpreis von 200 DM angeboten werden. Diese Summe zwingt ihn, von seinem Traumhaus Abstriche zu machen.

##### 2. Elisabeth Müller, Nachbarin im Süden

Frau Müller wohnt in der im Süden der Stadt gelegenen Straße und befürchtet vor allem Verkehrsbelastungen als Folge der Erschließung des Gebietes. Sie möchte am liebsten ihre Straße zur Sackgasse machen lassen und das Baugebiet, großräumig von Süden erschließen. Möglichst wenig Verkehr hat für sie höchste Priorität. Autofreies Wohnen hält sie für die beste Lösung.

##### 3. Heinz Bockmann, Anlieger auf östlicher Seite

Herr Bockmann steht dem Bauvorhaben skeptisch gegenüber. Er fürchtet um seine ruhige Wohnlage und hat auch eine gewisse Befürchtung, dass soziale Randgruppen in das Gebiet ziehen. Er ist daher ein absoluter Gegner von Mehrfamilienhäusern. Der Wirtschaftsweg soll nach seiner Meinung auch als Barriere zu dem Neubaugebiet ausgebaut werden. Das könnte zum Beispiel durch einen Grünzug am Rande des Weges geschehen.

##### 4. Sabine Leitner, Sparkasse

Frau Leitner ist Abteilungsleiterin der örtlichen Sparkasse und auch für das Immobiliengeschäft zuständig. Ihre Bank ist in diesem Gebiet als Bauträger tätig. Sie hat ein großes Interesse an der Realisierung des Neubaugebietes, da zahlreiche Bauwillige auf ihrer Warteliste stehen. Sie befürchtet eine Entwertung des Gebietes durch die Bahntrasse und fordert daher effektive Lärmschutzmaßnahmen. Ihre Kunden verlangen zum überwiegenden Teil Einfamilienhäuser.

##### 5. Rüdiger Klein, Naturschützer

Herr Klein ist Sprecher der örtlichen Naturschutzgruppe. Er hat große Vorbehalte, da mit dem Baugebiet der stadtnahe Flächenverbrauch fortgesetzt wird und wieder eine kleine Naherholungsfläche verschwinden wird. Er möchte wenigstens zwei große Freiflächen realisiert sehen, in die Regenrückhaltebecken als natürliche Bereiche eingebettet werden sollten. Er verlangt viele Freiraumflächen im Baugebiet und möchte, dass die künftigen

Besitzer zu Baumanpflanzungen einheimischen Gehölze durch Bauauflagen verpflichtet werden.

#### 7. Gustav Lange, Hofbesitzer

Herr Lange ist Besitzer des Althofes, den er aus Altersgründen aufgeben musste. Er würde gern auf seiner Fläche einen Neubau als Alterssitz errichten. Ansonsten kann er sich vorstellen, dass die Wirtschaftsgebäude für andere Nutzungen erschlossen werden, da sie ansonsten bald abgerissen werden müssten. Er möchte aber auch nicht allzu stark durch neue Nachbarn oder Nutzer gestört werden.

#### 6. Peter Schneider, Stadtrat

Herr Schneider ist ebenfalls Stadtrat und Mitglied der SPD. Er ist der Ansicht, dass sich viele Bauwillige große Grundstücke gar nicht leisten können und plädiert daher für ein Nebeneinander unterschiedlicher Grundstückgrößen und Wohnformen. Er ist auch gegenüber dem Mietwohnungsbau aufgeschlossen. Als Vater von kleinen Kindern hat er ein großes Interesse an altersgerechten, wohnungsnahen Spielplätzen für Kinder. Autoerschließung ist auch für ihn sehr wichtig.

#### 8. Petra Lehmann, Stadträtin

Frau Lehmann ist Stadrätin und gehört der CDU an. Ihre Priorität liegt bei der Schaffung von möglichst vielen Baugrundstücken in der Größenordnung von 500 bis 800 m<sup>2</sup>. Absoluten Vorrang soll dabei das Einfamilienhaus haben und sehr wichtig ist ihr eine autogerechte Erschließung. Natur und Umweltschutz sollten auf das gesetzlich vorgeschriebene Maß beschränkt bleiben.

#### 9. Claudia Becker, Arbeitsgruppe Agenda 21

Frau Becker ist Mitarbeiterin der Agenda-Arbeitsgruppe, die dafür gesorgt, dass in der Stadt immer häufiger Kooperative Planungsverfahren zum Einsatz kommen. Sie erwartet, dass die Stadt auch inhaltlich ein Bekenntnis zur Agenda 21 abgibt und ressourcensparendes und umweltverträgliches Bauen durchsetzt. Am liebsten hätte sie Nullenergiehäuser. Sonnenenergie spielt in ihren Plänen eine große Rolle. Entsprechende Regelungen sollten in die Bebauungspläne aufgenommen werden. Hierzu gehört auch der Verzicht auf das freistehende Einfamilienhaus.

### Schritt 4 (zusammen mit Schritt 3 eine Doppelstunde)

Mit diesem Schritt beginnt die eigentliche Planung. Die Anwesenden nehmen ihre Rollen ein und begeben sich in den Workshop. Das erste Ziel heißt jetzt, Einvernehmen über die Planungsgrundsätze erzielen. Hierzu empfiehlt es sich, die Planungsaufgaben nacheinander zu bearbeiten und die Ergebnisse auf der Wandtafel der mit Moderationskarten auf einer Stelltafel festzuhalten. In dieser Phase kann es schon notwendig werden, erste planerische Überlegungen skizzenhaft umzusetzen. Als Grundlage wird hierzu ein vergrößerter Kartenausschnitt benötigt, auf den eine Pergamentrolle ausgebreitet wird. Nur auf dieser sollte zunächst gezeichnet werden. Wenn das Rollenspiel auf einem konkreten lokalen Fall basiert, sollte mit einer Grundkarte im Maßstab 1:5000 gearbeitet werden. Eventuell kann die

Baubehörde mit einer noch kleinräumigeren Kartendarstellung behilflich sein.

### Schritt 5: (1 Doppelstunde)

Im nächsten Schritt steht die Verfeinerung des Konzepts im Mittelpunkt. Das Arbeiten auf Pergament bietet den Vorteil, dass schnell und unkompliziert Alternativen skizziert werden können. Wenn alle wesentlichen Planungsaufgaben gelöst sind, sollte das Ergebnis in die eigentliche Karte übertragen werden.

### Schritt 6 (1 Stunde)

Im letzten Unterrichtsschritt wird das Gesamtergebnis gemeinsam bewertet. Hat sich das Kooperative Planungsverfahren bewährt? Sind die Teilnehmer mit dem Ergebnis zufrieden? Im Fall einer Auseinandersetzung mit einer lokalen Thematik bietet sich als Abschluss eine Diskussion des Ergebnisses mit einem Vertreter aus Stadtplanung oder Lokalpolitik an.

### Kontakt

Econtur – Internationale Agentur  
für nachhaltige Projekte gGmbH  
Parkallee 14  
28209 Bremen  
04 21 / 66 97 09 - 56  
Fax. 23 00 11 18  
www.econtur.de

### Literatur

- Born, M.; Heidorn, F.; Stuijk, H.; Zachow, E. (2000): *Neue Formen der Bürgerbeteiligung. Ein praktischer Handlungsleitfaden für Städte und Gemeinden*, Bremen.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg., 2000) *Stadtentwicklung und Städtebau in Deutschland. Ein Überblick*, Bonn.
- Selle, K. (1996): *Planung und Kommunikation*, Wiesbaden; Berlin.



Quelle: Koordinierungsstelle des BLK-Programms „21“ (Hrsg.): *21 – Das Leben gestalten lernen*, Nr. 1/2001, Januar 2001, Agenda 21, Ökom-Verlag, www.oekom.de

Bezug (8 Euro):  
pan adress  
Sammelweisstr. 8  
82152 Planegg  
0 89 / 85 70 91 45  
e-mail: oekom@pan-adress.de