

Die Integration von Investoren in Planungsprozesse- Oder das Ende der Bürgerbeteiligung

Frank OTTE

Architekt Dipl. Ing. Frank Otte, Bauklötze Architektur und Städtebau, Katharinenstrasse 33a, D-49078 Osnabrück; frank.otte@baukloetze.com

1. EINFÜHRUNG

Wer bestimmt die Planung? Nach den Gesetzen und Verordnungen ist diese Frage klar geregelt. Im Bereich der Bauleitplanung beschliesst der gewählte Rat die Aufstellung der entsprechenden Verfahren und beauftragt die Verwaltung mit der Ausarbeitung der Pläne. Die Beteiligung der in der Gesellschaft relevanten Gruppen ist detailliert festgelegt. Somit sind eigentlich der Planungsprozess und die Einflussnahme der Bevölkerung eindeutig. Bei Interessenskonflikten sind durch Abwägungsprozesse die einzelnen Positionen nach objektiven Kriterien zu bewerten und in die Planung einzubeziehen. Anhand unserer Planungsarbeit in Niedersachsen wollen wir darlegen ob im Planungsalltag dieser Prozess nach diesen "Idealvorstellungen" abläuft.

Diese Betrachtung kann natürlich nicht objektiv sein,

- da wir in die Planungsprozesse als Stadtplaner integriert sind
- da wir als Stadtplaner sowohl gestalterische Vorstellungen als auch über Art und Umfang der Beteiligungsverfahren Einstellungen in die Betrachtungen mit einbringen.

Da den Ausführungen auch keine wissenschaftlichen Analysen als Basis dienen, handelt es sich um Gedanken, die eher Fragestellungen aufwerfen sollen, als in konkrete Handlungsleitfäden münden. Der Betrachtungsbereich kann insoweit weiter eingeschränkt werden, dass Investorenplanungen in der Regel auf der Ebene der Bauleitplanung stattfinden, da die übergeordneten Planungsbereiche zu abstrakt sind und der Zeithorizont zu weit gefasst ist, als dass er mit den Entscheidungsprozessen der Wirtschaft in Einklang gebracht werden kann.

2. SITUATION

Niedersachsen hat neben der Landeshauptstadt Hannover weitere drei größere Städte (Osnabrück, Oldenburg und Braunschweig) mit Einwohnerzahlen von etwa 150.000 bis 250.000 Einwohnern. Die genannten Kommunen verfügen über ausreichend Planungskapazitäten in der kommunalen Verwaltung, um Bauleitplanverfahren ohne den Rückgriff auf externe Planer durchführen zu können. Lediglich Fachgutachten zur Untersuchung von Teilaspekten werden extern vergeben. Steuerung und Einflussnahme der Ergebnisse durch die Auswahl der Gutachter seinen hier nicht weiter betrachtet. In der nächsten Ebene der Städte mit Einwohnerzahlen zwischen 50.000 und 150.000 Einwohner stellt sich die Verwaltungsstruktur schon anders dar. Hier sind die Kapazitäten durchaus unterschiedlich und das Vergabeverhalten variiert zwischen wenig bis 100 %. In den Gemeindegrossen darunter liegen die Vergaben zwischen 50 und 100 %. Die Anteile der Vergaben stellt in der Regel auch einen Hinweis auf die Kapazitäten in den Planungsämtern dar. Weiter reduziert werden diese Kapazitäten derzeit durch Verlagerung von Aufgaben und Mitarbeitern in Entwicklungsgesellschaften, Stadtwerke und ähnliche GmbH-Konstruktionen. D.h., dass dem Planungsvolumen externer Planer immer geringere interne Kapazitäten gegenüberstehen. Zwar nehmen derzeit die Planungsvolumina ab, aufgrund der immer dichteren Siedlungsräume werden jedoch die Anforderungen an die Planungen komplexer. Parallel dazu verstärkt sich der Druck auf die kommunalen Finanzen und damit die Tendenz, Planungen auf Erschliessungsträger oder Investoren zu verlagern.

3. PROBLEMSTELLUNGEN

Fokussiert man die Fragestellungen nun auf die Planungen, die durch Erschliessungsträger und Investoren ausgearbeitet werden, bilden sich drei Kernthemen heraus.

- Die Transparenz des Verfahrens
- Die gegenseitige Akzeptanz der Beteiligten
- Die Qualität der Planung

Sie scheinen mir die gefährdeten Bereiche darzustellen, die in der Planungskultur durch veränderte Instrumente und wechselnde Handelnde in Frage gestellt werden.. Im Detail ist sicher noch zwischen Erschliessungsträgern und Investoren zu differenzieren, jedoch verschwimmt dieser Bereich, da jeder Erschliessungsträger wirtschaftliche Interessen verfolgt und somit keinen neutraler Planverfasser darstellt. Zur Vereinfachung wird somit im Weiteren nur noch von Investoren gesprochen.

3.1 Transparenz

Städtebauliche Planungsprozesse betreffen alle Bürger einer Kommune – direkt oder indirekt. In dem neuen Stadtteil oder Quartier arbeiten und /oder leben die Menschen, ihre Wegebeziehungen führen durch das neue Baugebiet hindurch oder die Freizeitaktivitäten liegen im Planungsbereich. Das Naherholungsgebiet wird eingeschränkt oder die Kaltluftschneise wird reduziert – die Bürger werden wissentlich oder meistens unwissentlich tangiert. Aus diesen Gründen sind die Prozesse transparent in ihrer Entscheidungsfindung und demokratisch in den Entscheidungsprozessen durchzuführen. Im Gegensatz dazu sind die Entscheidungen von Investoren alles andere als demokratisch und transparent. Es kann für ein Projekt sogar entscheidend sein, das eigentliche Ziel möglichst lange im Unklaren zu lassen. Und doch hängen gerade in der Stadtplanung von den detaillierten Nutzungen und zielen die Abwägungsprozesse ab. Es ist von entscheidender Relevanz für den das Planungsgebiet umgebenden Bestand, ob in einem "Urban Entertainment Center" nur Restaurants und ein Theater oder Diskotheken und Kinocenter untergebracht sind. Der Investor kann es sich eigentlich nicht leisten Details seiner Konzeption offen zu legen.

"Kapital flieht Tumult und Streit und ist ängstlicher Natur" heisst es in einem zeitgenössischen Bericht aus dem Jahr 1860¹. Kultivierter Streit ist jedoch Bestandteil von komplexen Planungsprozessen wie sie in einer "dichten Packung"² Stadt vorliegen. Dies

setzt jedoch voraus, dass die Beteiligten ihre Interessen und Ziele offen diskutieren können und bereit sind, deren Inhalte demokratischen Abstimmungs- und Abwägungsprozessen zu unterwerfen. Die Zahl der Tiefgaragenplätze wird für den Investor allein davon bestimmt, welche Anzahl er für das Funktionieren seines Einkaufszentrums benötigt und nicht dadurch dass Straßenquerschnitte eine maximale Verkehrsfrequenz aufnehmen können oder Anwohner eine in der Regel noch geringere Belastungsgrenze haben, noch dazu wenn diese Anwohner nicht in das Kundenprofil passen. Und diese Ziele sind legitim – sagen manche. Wo bleibt jedoch hier der Abwägungsspielraum und wo bleibt die Transparenz, wenn dem Investor zugestimmt wird oder aus stadtpolitischen Gründen zugestimmt werden muss, Teile der Planung und konkrete Belastungen der öffentlichen Diskussion zu entziehen.

Nach Rittel³ gibt es in Planungsprozessen keine “Stop-Regel” nachdem ein Problemlösungsprozess für beendet erklärt werden kann. Somit kann es auch keinen Endpunkt in einem solchen Prozess geben an dem die Information und damit die Prozesstransparenz für beendet erklärt werden kann.

3.2 Akzeptanz

Nachdem das “Gott-Vater-Modell”⁴ – hier Planer, dort die geplante Zielgruppe- durch ein Verständnismodell ersetzt worden ist, das davon ausgeht, dass die komplexen Planungsprozesse nicht nur von einer administrativen Planungsinstanz gesteuert werden können, sondern weitere Bereiche wie Markt und Gesellschaft als aktive Bestandteile integrieren müssen, hat der Dialog einen neuen Stellenwert erhalten. Voraussetzung für einen inhaltlichen Dialog bildet jedoch die gegenseitige Akzeptanz der Prozessbeteiligten. Dies setzt voraus, dass die Kompetenzen, die diese mitbringen als gleichwertig angesehen werden und dass die Kompetenzen in der Gesellschaft die gleichen Wertschätzungen einnehmen. Die Frage, ob die Kompetenz des Investors in der Wirtschaftlichkeit eines Projektes gleichgesetzt wird mit der sozialen Kompetenz der Anwohner oder der stadtgestalterischen Kompetenz der Planer kann derzeit in den meisten Planungsprozessen relativ leicht beantwortet werden. Noch schwieriger wird der Dialog jedoch, wenn der Investor Änderungen in seinem Kompetenzbereich zur Diskussion stellen soll. Wirtschaftliche Aspekte stellen **einen** Abwägungsbereich dar, aber nicht **den** Abwägungsbereich.

Klaus Selle leitet aus seinen Beobachtungen neuerer Planungsinstrumente Grundsätze kooperativer und demokratischer Planungsverfahren ab⁵

- Kooperationen muss im intermediären Bereich stattfinden, das heisst im öffentlichen Raum, in der “Welt zwischen den Welten”. In ihr werden die unterschiedlichen Werte, Handlungsweisen und Ordnungsprinzipien der sie umgebenden Sphären zusammengefügt
- Kooperative Planung erfordert einen dialogischen Kommunikationsmodus, durch den Informationen im intermediären Bereich zusammengeführt werden. Nur so kann eine integrative Problemsicht entwickelt werden.

Selle spricht hier von zusammenfügen der unterschiedlichen Werte und dem zusammenführen von Informationen. Unterschiedliche Werte lassen sich jedoch nur zusammenfügen wenn die Wertegesellschafter alle Werte als bedeutend, noch nicht mal als gleichbedeutend ansehen und Informationen zusammenzuführen ergibt nur dann einen Sinn, wenn die Informationen als Prozessrelevant angesehen werden.

3.3 Qualität

Einen weiteren und für die Planer wohl der wichtigste Aspekt, bildet die Sicherung der Qualität der Planung. Zuerst ist natürlich zu fragen wer die Qualität bestimmt. Unterliegt planerische Qualität objektiven Kriterien? “Qualität umfasst ebenso räumliche Qualitäten wie die Frage nach der Umweltverträglichkeit der Architektur in ästhetischer wie in technischer Hinsicht. Sie enthält alle die Fragen, die mit der Ökologie des Bauens zu tun haben.”⁶ Die Qualität bezieht sich in jedem Fall also nicht nur auf das einzelne Objekt sondern auch auf seine Einfügung in das System Stadt. Das bedeutet jedoch, dass die “Kompetenz” des Investors in der Frage “welche Architektur passt zu meinem wirtschaftlichen Ziel” nicht undiskutiert bleiben kann. In diesem Punkt stossen wir jedoch auf einen weiteren Dissens. Architektur ist zum Zeitpunkt der Beurteilung im Planungsprozess eben noch nicht gebaut. In der Diskussion stehen den grafisch ausgearbeiteten Zielen des Investors verbale Diskussionsbeiträge der Bürger und der Verwaltung gegenüber. Wer bereits mal in einer Jury über die Entscheidung zu einem Wettbewerbsbeitrag gesessen hat, weiss wie schwierig es ist, Darstellung von objektiver Qualität zu unterscheiden oder das zeichnerische Werk auf die umsetzbare Realität herunterzurechnen. Erschwerend kommt hinzu, dass mindestens ein Partner im Prozess nicht über Fachkenntnisse in der Beurteilung planerischer Qualität verfügt.

“Demokratie ist eine Organisationsform nicht so sehr für den Konsens als vielmehr für den Dissens von Ansprüchen und Rechten. Sie ist genau auf die Pluralität zugeschnitten. ... Zur Demokratie ... gehört die Präsumption, dass in der Gesellschaft unterschiedliche, gleichermassen legitime, im letzten jedoch unvereinbare Ansprüche bestehen”⁷. Die Ansprüche jedoch können in einem demokratischen Prozess nicht einfach “durchgedrückt” werden sondern müssen auf mögliche Anpassungen hin untersucht werden. In dieser Qualitätsdiskussion sind drohender Arbeitsplatzverlust oder der Ausfall von Gewerbesteuererträgen als Argumente jedoch ungeeignet.

² Dr. Winfried Wolf: Fusionsfieber oder: Das grosse Fressen, Verlag Papy Rossa, Köln, 2000

² Coop Himmelblau, Wien

³ Rittel, Horst W.J.: On The Planning Crisis: System Analysis of the first and second Generation in IGP, Stuttgart 1972

⁴ Selle, Klaus: An der Entwicklung der Stadt mitwirken, in Wentz, Martin Stadtentwicklung S. 21-31, Frankfurt, New York 1996

⁵ Selle, Klaus: Was ist bloss mit der Planung los? Erkundungen auf dem Weg zum kooperativen Handeln (Dortmunder Beiträge zur Raumplanung), Dortmund 1996

⁶ Kähler, Gert, Recht auf Gartenzwerge-Über guten und schlechten Geschmack, in db 11/2000, Stuttgart

⁷ Welsch, Wolfgang, Wege aus der Moderne, Weinheim, 1988

4. AKTEURE

Haben die Akteure im Spiel "Planungsprozess" eigentlich die gleiche Gewichtsklasse, so dass ein Diskussionsprozess überhaupt aussicht auf Erfolg hat?

4.1 Verwaltung

In der Verfahrensbeurteilung muss in der Verwaltung die notwendige Kompetenz zur Verfügung stehen, den Prozess zu steuern, zu beurteilen und mögliche Alternativszenarien aufzuzeigen.. Dies setzt die fachliche Qualifikation voraus aber auch die personelle Stärke um in kurzer Zeit Stellungnahmen abzugeben, Planungen detailliert auf Fehlentwicklungen zu untersuchen und Alternativszenarien zumindest in einer diskutierbaren Tiefe aufzubauen. Dies alles in einem Zeitrahmen, der in der Regel durch den Investor diktiert wird, da Verwaltung im allgemeinen noch mit dem Minderwertigkeitskomplex zu kämpfen hat, öffentliche Verwaltung arbeite zu unstrukturiert und deshalb zu langsam und nicht wirtschaftlich..

4.2 Bürger

Die Bürger stellen in der Regel den Part der sozialen Kompetenz und liefern die detaillierte Kenntniss der vorhandenen Struktur und Ströme. Sie stellen das schwächste Glied dar, da sie in der Regel

- sich zu jedem Planungsprozess neu formieren müssen
- nicht über spezifisches fachliches Basiswissen verfügen
- den wirtschaftlichen Interessen des Investors keine quantifizierbaren gesellschaftlichen Ergebnisse entgegensetzen

4.3 Investor

"Der Investor ist erst in den letzten Jahren gesellschaftsfähig geworden. Investoren fördern zwar nicht nur das Gute in der Stadt, und unter den Investoren in den neuen Bundesländern mangelt es nicht an Scharlatanen, aber sie sind auch notwendige Motoren der Stadtentwicklung"⁸. Investoren haben in der Regel gegenüber den anderen Beteiligten ein klar definiertes Ziel, welches sie stark fokussiert auf die zu beplanende Fläche mit dem notwendigen Input an Planungsinstrumentarien und der ihnen notwendig erscheinenden "Begleitflüge" politischer Gremien durchzusetzen versuchen.

5. HANDLUNGSORTE

Die Handlungsorte haben traditionell einen starken Einfluss sowohl auf die Intensität der Bürgerbeteiligung wie auch auf das Interesse von Investoren. Im Sinne dieser Betrachtung können wir drei "Spielorte" unterscheiden

- Innenstadt und Flächen mit hohem Vermarktungspotential
- Gewerbegebiete
- Wohngebiete, soziale Brennpunkte

5.1 Flächen mit hohem Vermarktungspotential

Sie stellen in der Regel die Interessensbereiche von Investoren dar. Hier können Investoren ihre Vermarktungsvorteile und den von ihnen betriebenen Planungsaufwand ausspielen. Sie garantieren die nötigen Gewinne um den zeitlichen und finanziellen Aufwand in die Gewinnzone zu fahren. Andererseits garantieren diese Flächen in der Regel auch die nötige Aufmerksamkeit seitens der Politik, die für den Investor nötig ist, um mögliche von der Politik differierende Interessen durchzusetzen. Nur aufgrund der städtebaulichen Dringlichkeit scheinen sich die Entscheidungsträger auf manche Kompromisse einzulassen.

5.2 Gewerbegebiete

Gewerbegebiete stellen scheinbar sensible Bereiche der Stadtplanung dar, da in ihnen nahezu keinerlei Festsetzungen getroffen werden können. Jegliche Massnahmen, die möglichen Grundstücksinteressenten oder Investoren in direkter oder indirekter Weise Kosten bereiten könnten oder diese gestalterisch einschränken, lassen sich nicht durchsetzen oder werden spätestens bei Annäherung eines Gewerbesteuerzahlers wieder aus dem Plan gestrichen. Eine weitere Variante stellen die indirekten Subventionen über die Grundstückspreise dar. Festsetzungen des B-Plans oder per Verordnung festgelegte Ausgleichszahlungen werden kostensenkend auf den Grundstückspreis angerechnet.

5.3 Wohngebiete

In diesen Bereichen finden die umfangreichsten Beteiligungsverfahren statt. Die umfangreichsten Untersuchungen zu neuen Beteiligungsverfahren spielen sich im Bereich von Wohn- oder Wohnmischgebieten ab. In den meisten Fällen spielen die Interessen von Investoren eine untergeordnete Rolle oder deren Interesse bekommt als Marktkenner ein besonders hohes Gewicht. Treten Investoren auf, lassen sich bodenschützende Elemente (kleine Grundstücke, Grundwasserschutz etc.) in der Regel nicht in die Festsetzungen der Planung aufnehmen.

6. FAZIT

Wir benötigen für die zukünftigen Investoren-Planungen ein offenes informelles Planungsinstrument um auf die wirtschaftlichen Veränderungen reagieren zu können. Dieses Instrument muss gesteuert werden von einer kompetenten Verwaltung, die über flexible Möglichkeiten verfügt, in kurzer Zeit Szenarien zu entwerfen und zur Diskussion zu stellen und die begleitet wird von politischen Gremien, die nicht der Auffassung sind, Planung die durch Investoren vorangetrieben werden, dürfen der Kommune kein Geld mehr kosten. Und wir brauchen Anwaltsplaner, die den Gruppen im Diskussionsprozess zur Seite gestellt werden, deren berechnete Positionen nicht von ihnen selbst gleichberechtigt in den Prozess eingebracht werden können.

⁸ Gormsen, Niels: Siegeszug der Investoren – Städte- und Wohnungsbau in den neuen Bundesländern in Städte im Diskurs, Beiträge zur aktuellen Städtebaudiskussion, hrsg. Von Martin Einsele u.a., Karlsruhe 1994