

Online gestützte Beteiligungsangebote in formellen Planungsprozessen am Beispiel des deutschen Bauleitplanverfahrens

Andreas WAGNER, Daniel KULUS, Alenka KREK

(Andreas Wagner, HafenCity Universität Hamburg, Schwarzenbergstraße 95/D 21073 Hamburg, andreas.wagner@hcu-hamburg.de)

(Daniel KULUS, HafenCity Universität Hamburg, Schwarzenbergstraße 95/D 21073 Hamburg, daniel.kulus@hcu-hamburg.de)
(Prof. Dr.-Ing. Alenka KREK, MBA, HafenCity Universität Hamburg, Schwarzenbergstraße 95/D 21073 Hamburg, alenka.krek@hcu-hamburg.de)

1 ABSTRACT

Gegenstand dieses Beitrages ist die Verwendung online gestützter Beteiligungsangebote im deutschen Bauleitplanverfahren. Neben dem relativ wenig beachteten praktischen Einsatz in den Gemeinden wurde durch die Media@Komm-Transfer Initiative des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie im Jahr 2006 ein erster umfassende Spezifikationsbericht zu diesem Thema veröffentlicht. Allerdings scheint auch gut zwei Jahre später keine nennenswerte Entwicklung bei den kommunalen Planungsträgern stattgefunden zu haben. In Anbetracht des Umstandes, dass die Bauleitplanung eine wesentliche Aufgabe der Gemeinden repräsentiert, sollen aus diesem Grund die bestehenden online gestützten Beteiligungsangebote auf ihre Verwendbarkeit in formellen Planungsprozessen hin überprüft und ihre phasengenaue Einsatzmöglichkeit auf einem dafür erdachten Planungsserver Bauleitplanung konzeptionell aufgezeigt werden. Hierzu wird es vor dem Hintergrund neuester Entwicklungen erforderlich sein, eine Übersicht über die bestehenden Instrumente zu geben, die für eine online gestützte Beteiligung in Frage kommen. Danach wird das Bauleitplanverfahren im Hinblick auf die Öffentlichkeitsbeteiligung detaillierter beleuchtet, ohne jedoch tiefer in die juristische Materie einzudringen. Dabei werden keine Einzelfallbetrachtungen durchgeführt, sondern das Verfahren selbst abstrahiert in den Mittelpunkt gestellt. Nachdem die einzelnen Phasen des Bauleitplanverfahrens herausgestellt wurden, können diese im Sinne der Onlinebeteiligung analysiert und auf eine mögliche Verwendung der vorgestellten online gestützten Beteiligungsangebote hin überprüft werden. Es wird in diesem Zusammenhang auch näher auf den Spezifikationsbericht der MEDIA@Komm-Transfer Initiative eingegangen.

2 EINLEITUNG

2.1 Bürgerbeteiligung im Zeichen des digitalen Zeitalters

Räumliche Planungsprozesse erfordern aus der Sicht des Planenden eine intensive Auseinandersetzung und Berücksichtigung mit den von der Planung betroffenen Interessen und Belange. Basierend auf dem Prinzip der partizipatorischen Demokratietheorie soll zum Zweck der Rechtssicherheit und Legitimation eine möglichst große Öffentlichkeit an der Planung beteiligt werden [KORNELIUS, ROTH 2004]. Kommunikation stellt in diesem Zusammenhang einen wesentlichen Bestandteil der planerischen Tätigkeit dar, wobei der Begriff Kommunikation hierbei nur als Sammelbegriff für die Verständigung innerhalb eines Planungsprozesses fungiert [BISCHOFF, SELLE, SINNING 2005]. Dabei kann je nach beabsichtigtem Grad der Teilhabe [hierzu ARNSTEIN 1969] hauptsächlich zwischen Information, Partizipation und Kooperation unterschieden werden.

Mit der fortschreitenden Verbreitung des Internets versucht nun auch die Planung, dieses Medium neben der traditionellen Beteiligung verstärkt für ihre Zwecke einzusetzen. Dabei bietet das Internet bei den Fragen der Einbindung und Teilhabe einer breiten Öffentlichkeit in den unterschiedlichen Phasen einer räumlichen Planung zahlreiche Möglichkeiten und, glaubt man den Versprechungen, auch Verbesserungen [hierzu CARVER 2003]. Insgesamt sprechen aus theoretischer Sicht das hohe Informations-, Kommunikations- und Partizipationspotenzial für den Einsatz online gestützter Beteiligungsangebote in räumlichen Planungsprozessen [hierzu HOECKER 2002].

2.2 Formelle Planungsprozesse im Fokus der online gestützten Beteiligung

Generell muss bei räumlichen Planungsprozessen zwischen informellen und formellen Planungen unterschieden werden. Im Gegensatz zu Ersteren können angesichts gesetzlicher Vorschriften über Art und Weise des Verfahrens sowie etablierten Standards in der Planungspraxis formelle Planungen hinsichtlich der Verfahrensstruktur relativ gut abstrahiert werden. Hierbei bietet es sich besonders an, das deutsche Bauleitplanverfahren näher in den Fokus zu rücken. Das liegt zum einen darin begründet, dass es quantitativ

häufig zur Anwendung kommt. Zum anderen resultiert aus einer Abstraktion der Verfahrensstruktur der Vorteil einer hohen Übertragbarkeit in Bezug auf Anwendungsmöglichkeiten online gestützter Beteiligungsangebote.

Interessanterweise ist die Onlinebeteiligung in der Bauleitplanung wenig beachtet worden und die Verfahren werden überwiegend ohne elektronische Informationstechnologien durchgeführt [RATHMANN 2008]. Im Mittelpunkt standen eher informelle Verfahren aus der Praxis sowie allgemeine Überlegungen zur Integration elektronischer Medien bei der Bürgerbeteiligung. Es lassen sich zwar auch einige Praxisbeispiele anführen, bei denen online gestützte Angebote in der Bauleitplanung verwendet wurden bzw. werden, beispielsweise der Städte Freiburg (www.freiburg.de), Paderborn (www.paderborn.de) oder Essen (www.essen.de) sowie die Homepage des Planungsverbandes Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (www.planungsverband.de). Jedoch kann festgehalten werden, dass eine Vielzahl der im Internet existierenden Möglichkeiten und Applikationen nicht zur Anwendung kommen. Angesichts der Kürze dieses Beitrags soll es daher im Folgenden das Ziel sein, aufzuzeigen, in welchen Phasen des Bauleitplanverfahrens bestimmte online gestützte Beteiligungsangebote eingesetzt werden können. Auf Themen, die sich beispielsweise auf die zu beteiligenden Zielgruppen oder den Nutzen für die Legitimation der Planung beziehen, wird insofern nicht eingegangen, als dass sie für das Ziel dieser Arbeit keine Relevanz entfalten.

3 ONLINE GESTÜTZTE BETEILIGUNGSANGEBOTE

3.1 Übersicht der bestehenden Angebote

Bei der Betrachtung online gestützter Beteiligungsangebote können unterschiedliche Kriterien herangezogen werden. Im Allgemeinen sind das der Grad der Partizipation, die Art der Kommunikationsrichtung ('one-way', 'two-way' oder 'multi-way'), die 'Usability' (Benutzer- und Bedienungsführung, Verständlichkeit des Inhalts), die 'Accessibility' (barrierefreier Zugang für alle oder bestimmte Nutzergruppen) und der 'Joy of Use' [SINNING 2005]. So werden beispielsweise bei der Untersuchung der Zielgruppenperspektive die Usability, Accessibility und der Joy of Use eine bedeutende Rolle spielen. Für diesen Beitrag müssen hauptsächlich der Grad der Partizipation und die Art der Kommunikationsrichtung berücksichtigt werden. Zur besseren Übersicht wird nachfolgend zwischen unspezifischen und spezifischen Angeboten unterschieden.

Zu den unspezifischen Angeboten zählen jene Instrumente und Möglichkeiten, welche unabhängig von einem Planungskontext verwendet werden können, sei es für private oder auch öffentliche Zwecke. Spezifische Angebote grenzen sich von den unspezifischen Angeboten dahingehend ab, dass sie in den meisten Fällen an bestimmte Planungsinhalte gekoppelt sind. Sie enthalten demnach eine Ziel- und Problemorientierung, müssen individuell erstellt oder programmiert werden und stellen infolgedessen in ihrer Form ein Unikat dar. Oftmals beinhalten sie auch verschiedene unspezifische Beteiligungsangebote oder greifen auf diese zurück. Des Weiteren erfordern sie konkrete Überlegungen hinsichtlich des Inhalts sowie der Usability, Accessibility und des Joy of Use. Eine Art Hybrid stellen E-Voting-Konzepte dar, die zwar speziell entwickelt werden, aber in Form von Abstimmungen auch unabhängig von Planungskontexten eingesetzt werden. Ebenso können die Vielzahl an Wikis als Hybrid-Formen angesehen werden.

3.2 Unspezifische online gestützte Beteiligungsangebote

3.2.1 Email, Onlineformulare, Newsletter, RSS-Feeds und Podcasts

Die Email ist die digitale Version der klassischen Postkarte und des Briefes, mit deren Hilfe sich Informationen kostengünstig und schnell für den einzelnen Bürger bereitstellen lassen [HETTICH 2002] sowie Anfragen beantwortet werden können. In ihrer Funktionsweise den Emails ähnlich werden Online-Formulare häufig an bestimmte Themen gekoppelt, sei es beispielsweise um Fragen und Anregungen zur Internetseite aufzunehmen oder allgemeine Daten zu übertragen. Eine mehr oder weniger regelmäßige Bereitstellung von Informationen zu bestimmten Themen gewährleisten die Newsletter. Nach Registrierung mit einer Emailadresse werden ähnlich einem Abo die gewünschten Informationen zu bestimmten Zeitpunkten zugesandt. In Planungsprozessen kann sich dieses Angebot als überaus nützlich erweisen, wenn z.B. Neuigkeiten oder aktuelle Sachlagen zum Stand oder Inhalt der Planung an interessierte Bürger weitergeleitet werden sollen.

RSS-Feeds (Really Simple Syndication) entstammen ursprünglich der Internetseitenprogrammierung. Mit ihrer Hilfe lassen sich Informationsdirektkanäle einrichten. Der Benutzer kann die aktuellen Informationen sofort auf seinem Bildschirm lesen, sobald diese auf eine Internetseite gestellt werden. Dabei werden Textdateien automatisiert aus dem Internet heruntergeladen und mit Hilfe eines RSS-Programms angezeigt [GIGOLD 2004]. Mit Hilfe des RSS entwickelte sich das Podcasting, womit die Übertragung von Audio- und Videodateien (Videocast) über das Internet automatisiert wird [BACIGALUPO 2007]. Hierzu zählen auch nicht abonnierte Audio- und Videoübertragungen, welche regelmäßig im Internet aktualisiert werden, wie z.B. der Video-Podcast der deutschen Bundeskanzlerin auf www.bundeskanzlerin.de.

Alle vorgenannten Services dienen primär der one-way Bereitstellung von Informationen. Zusätzlich kann die Email oder das Online-Formular auch für den Aufbau einer two-way Kommunikation verwendet werden und dementsprechend zur Beteiligung beitragen, wenn das Versenden auch eine Resonanz bzw. Rückmeldung erforderlich macht. Geht es um eine nahezu synchrone Bereitstellung von Informationen sind RSS-Feeds und Podcasts auch aufgrund ihrer Multimedialität von Vorteil.

3.2.2 Onlineforen und Weblogs

Bei den Online-Foren kann der Benutzer zu bestimmten Themen seine Kommentare abgeben. Zuvor muss er sich registrieren, woraufhin er dann einen für das Forum gültigen Benutzernamen erhält. Andere Teilnehmer können die bereitgestellten Beiträge lesen und ebenfalls kommentieren. Foren werden grundsätzlich von einem oder mehreren Personen moderiert und für bestimmte Themen eingerichtet [CHAPPELET, KILCHENMANN 2005]. Im Kontext von Planungen stellen die elektronischen Bürgerforen eine Weiterentwicklung der klassischen Online-Foren dar. Sie beruhen auf dem Modell der Planungszelle, bei denen eine zufällig ausgewählte Gruppe ein konkretes Problem bearbeiten [KASTENHOLZ, WIENHÖFER 2003]. Eine modernere Variante des Online-Forens sind die Weblogs. Weblogs werden auch Onlinejournale genannt und stellen zum Teil auch eine Art digitales Tagebuch dar, in dem der Einrichter des Weblogs seine Gedanken, Meinungen oder Sonstiges äußert. Da Weblogs häufig in Wahlkämpfen verwendet werden [CHAPPELET, KILCHENMANN 2005] können sie unter Umständen von Planungsakteuren gezielt zur Beeinflussung der Öffentlichkeit gebraucht aber auch missbraucht werden. Jedoch sind sie geeignet, Planungsinformationen sowie entsprechende Kommentare hierzu im zeitlichen Verlauf zu strukturieren. Onlineforen und eingeschränkt auch Weblogs bauen eine multi-way Kommunikation auf und beteiligen die Teilnehmer aktiv an der jeweiligen Diskussion, bei der z.B. über Planungsvarianten Meinungen ausgetauscht werden können.

3.2.3 Chats, Chatbots und Internet Relay Chats

Chats basieren auf einer in Echtzeit stattfindenden multi-way Kommunikation und werden immer von einer oder mehreren Personen moderiert. Sie bieten hohe Interaktionsmöglichkeiten, auch wenn sie nur kurzlebig sind und es oftmals schwierig ist, dem Verlauf der Kommunikation zu folgen [CHAPPELET, KILCHENMANN 2005]. Bei den Chatbots hingegen handelt es sich um ein in einer Website eingebundenes Softwareprogramm, das die Funktion eines virtuellen Beraters übernimmt. Der Benutzer kann mit einem über die Tastatur eingegebenen Text die Konversation mit dem Chatbot starten. Chatbots stellen in ihrer Form innovative Kommunikationswerkzeuge dar, deren Verwendung in Fragen der Planung jedoch bisher eine untergeordnete Rolle spielte [FACHHOCHSCHULE ERFURT 2005]. Sie beruhen auf einer eingeschränkten two-way Kommunikation, was je nach Programmierung nur bestimmte Arten von Antworten für den Benutzer zulässt. Internet Relay Chats (IRC) stellen eine Besonderheit der Chats dar. Sie basieren auf einem kleinen lokalen Softwareprogramm (Client), welches über das Internet Verbindung mit einem Server aufnimmt. Benutzer registrieren sich bei einem bestimmten IRC-Dienst mit einem Benutzernamen. Die Kommunikation findet dann in bestimmten 'Kanälen' bzw. 'Gruppen' oder auch nur zwischen zwei Personen statt [WIKIMEDIA FOUNDATION INC. 2007].

Chats, Chatbots und IRC können dann eingesetzt werden, wenn Bürger Fragen zu Planungen haben oder Informationen erhalten möchten und diese von Experten oder Politikern synchron beantwortet werden können. Jedoch sind sie auch für Diskurse geeignet. Durch die Protokollierung können auch nicht am Chat teilnehmende Personen den Gesprächsverlauf verfolgen [HETTICH 2002].

3.2.4 E-Voting-Konzepte und Wikis

Zumeist wird der Begriff E-Voting mit Onlinewahlen in Verbindung gebracht. Sie werden jedoch sowohl im privatwirtschaftlichen als auch politischen Bereich eingesetzt. Hierzu zählen z.B. Selbstbefragungen, Meinungsumfragen, Wahlen oder Themenfindungen [BRANDT, VOLKERT 2002]. Die Bereitstellung von E-Voting-Konzepten erfordert einen nicht zu unterschätzenden Entwicklungsaufwand. Sie sind aber aufgrund der Möglichkeit, beispielsweise Entscheidungen im Planungsprozess in die Hände der Bürger zu legen oder über Meinungsumfragen bestimmte Probleme aufzuzeigen, in der Lage, ein hohes Maß an Beteiligung zu gewährleisten. Erste Wikis wurden bereits Mitte der 1990er Jahre entwickelt, sind jedoch erst mit der Web 2.0 Ära für das breite Publikum bekannt geworden. Mit dem Begriff wird eine Sammlung von Internetseiten bezeichnet, die sowohl gelesen, als auch online geändert werden kann [LÜHRS, HOHBERG 2007]. Sie gehören zu den sogenannten Content-Management-Systemen, bei denen die Informationen sowohl bearbeitet als auch organisiert werden [WIKIMEDIA FOUNDATION INC. 2008]. Als eine Ansammlung von Informationen zu bestimmten Themen sind Wikis insbesondere geeignet, Information zu bestimmten Planungen oder allgemein zu Planungsverfahren zu strukturieren.

3.3 Spezifische online gestützte Beteiligungsangebote

3.3.1 Public Participatory GIS

Neueste Entwicklungen im Bereich der online gestützten Beteiligung bewegen sich auf dem Gebiet der Geographischen Informationssysteme (GIS). Public Participatory GIS (PPGIS) zeichnen sich dadurch aus, dass bei einer online bereitgestellten kartenbasierten Anwendung gezielt unterschiedliche Akteure in einen Entscheidungsprozess bei räumlichen Planungen eingebunden werden können (siehe auch Tabelle 1).

GIS	Dimension	PPGIS
Technologie	Fokus	Menschen und Technologie
Facilitate official policymaking	Ziel	Empower Communities
Hierarchisch	Struktur	Flexibel und offen
spezifiziert durch Experten	Details	spezifiziert durch Benutzer bzw. Zielgruppen
unabhängige Spezialisten	Anwender	Einrichtungen
generelle Multizweckanwendung	Funktionen	spezielle projektbezogene Aktivitäten
Top-Down	Herangehensweise	Bottom-Up

Tabelle 1: Unterschiede zwischen GIS und PPGIS (eigene Darstellung nach STEINMANN, KREK, BLASCHKE 2004).

Bei einem PPGIS stehen vor allem Interaktivität und demzufolge Kommunikation im Planungsprozess im Vordergrund. Vier Ebenen der Interaktivität werden hierbei unterschieden. Bei der ersten Ebene geht es um die Bereitstellung von Informationen. Die zweite Ebene umfasst bereits Angebote für Onlinediskussionen, bei der z.B. Onlineforen zum Einsatz kommen. Wichtigstes Element stellt beim PPGIS die kartenbasierte Diskussion dar (dritte Ebene), bei der auf Basis einer online verfügbaren Karte die Möglichkeit besteht, beispielsweise eigene Vorstellungen (der Bürger) in dieser Karte zu verankern (vierte Ebene). Damit wird bei vielen Planungen dem räumlichen Bezug Rechnung getragen [STEINMANN, KREK, BLASCHKE 2004]. Für den Bürger bieten Angebote wie PPGIS die Chance, konkret am Planungsgeschehen grafisch mitzuwirken. So ist es beispielsweise möglich, mittels E-Voting den von der Öffentlichkeit als am besten befundenen oder den am wenigsten kritisierten Plan auszuwählen, der dann letztendlich umgesetzt wird. Bedingt durch die hohe Interaktivität und den konkret räumlichen Bezug sind Public Participatory GIS ein geeignetes Instrument für die demokratische Mitbestimmung [STEINMANN, KREK 2005].

3.3.2 Onlinemediation und Discourse Machines

Eine weitere Form der interaktiven Kommunikation stellen eigens für die Onlinebeteiligung in Planungsprozessen eingerichtete Diskussionsplattformen dar. Dabei handelt es sich in den meisten Fällen um eine Internetplattform, auf der ziel- und problemorientiert mehrere Stufen der Bürgerbeteiligung abgedeckt werden. Das von der Europäischen Kommission finanzierte Projekt Delphi Mediation Online System (DEMOS) der TuTech Innovation GmbH oder die 'discourse-machine' der Firma binary objects sind zwei Beispiele für derartige Plattformen. Beide Projekte zielen in der Hauptsache auf einen internetbasierten Diskurs und dessen Vermittlung ab.

DEMOS soll eine problemorientierte Diskussion sowie Beteiligung der Öffentlichkeit sicher stellen und diese strukturieren. Langfristig ist es das ambitionierte Ziel, mit Hilfe solcher Services mehr Bürger zu

aktivieren, an Planungs- bzw. politischen Prozessen mitzuwirken. Das Beteiligungsangebot ist so gestaltet, dass der Benutzer an drei aufeinanderfolgenden Phasen teilnimmt. Bestandteil der ersten Phase ist es, die Informationsbereitstellung zu gewährleisten. In der zweiten Phase werden sich herausstellende Probleme vertieft erörtert und schließlich findet in der dritten Phase eine Konsolidierung der Diskussion statt [RICHTER, GORDON 2005]. Das System von DEMOS beinhaltet sowohl unspezifische als auch spezifische Angebote. So werden neben der obligatorischen Email-Funktion auch E-Voting-Konzepte in Form von Umfragen oder Newsletter angeboten. Neben der regelmäßigen Moderation spielt auch die personalisierte Bedienung eine wichtige Rolle [TUTECH INNOVATION GMBH 2008].

Discourse Machines beinhalten ebenfalls eine Vielzahl von unspezifischen online gestützten Beteiligungsangeboten. Die Moderation soll dadurch unterstützt und entlastet werden [BINARY OBJECTS 2005]. Ausgelegt ist die Discourse Machine von binary objects auf einen hohen Grad der Usability und des Joy of Use, vereinfacht dargestellt durch drei Grundprinzipien. Es ist dem Benutzer möglich, mehrere Ansichten zu erstellen oder anhand grafischer Beiträge zum Thema mitzudiskutieren. Schließlich soll die Nutzerfreundlichkeit durch geringe Systemanforderungen oder umfangreiche Profileinstellungen erhöht werden [BINARY OBJECTS 2005A].

3.3.3 Onlinebeteiligungsspiele

Spiele können die Bürgerbeteiligung wirkungsvoll unterstützen. Der Vorteil liegt darin, dass das Spielen für den Benutzer immer mit positiven Effekten assoziiert wird [JOHNSEN, WILES 2001]. Für die Beteiligung in Planungsprozessen bedeutet dies, dass Spiele die Motivation für den Bürger steigern können, an diesen Prozessen zunächst überhaupt teilzunehmen. Da das Spielen von dem Spieler verlangt, Entscheidungen zu treffen und diese umzusetzen, werden hierbei Lerneffekte freigesetzt, die zu einem sinnvollen Handeln führen [SALEN, ZIMMERMANN 2004]. Der Bürger kann die Inhalte einer Planung dadurch besser verstehen.

Es existieren im Internet erst wenige Onlinebeteiligungsspiele. Je nach Spielziel berühren diese unterschiedliche Themen. Dabei können zum Beispiel planerische und politische Aufgaben wie z.B. das umsichtige Verteilen von Fördergeldern für die Stadtentwicklung (www.stadtspielstadt.de) Gegenstand dieser Spiele sein.

4 ONLINEBETEILIGUNG IM DEUTSCHEN BAULEITPLANVERFAHREN

4.1 Grundlagen der Öffentlichkeitsbeteiligung im Bauleitplanverfahren

Grundlage für die Bauleitplanung als das maßgebliche Instrument für die Ordnung der städtebaulichen Entwicklung ist das Baugesetzbuch (BauGB), in welchem der deutsche Bundesgesetzgeber die Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung geregelt hat. Das Verfahren in seiner jetzigen Form ist mithin auch das Ergebnis des Europarechtsanpassungsgesetzes Bau (EAG Bau) und entspricht damit den Anforderungen der Richtlinie 201/42/EG des Europäischen Parlaments [BATTIS, KRAUTZBERGER, LÖHR 2005]. Darüber hinaus gelten neben weiteren landes- und bundesrechtlichen Regelungen die Baunutzungsverordnung als Vorschrift für Festsetzungen und die Planzeichenverordnung als Vorschrift für Plandarstellungen.

Die Bauleitplanung wird in zwei Planarten festgehalten. Der Flächennutzungsplan als vorbereitender Bauleitplan stellt für das gesamte Gemeindegebiet die Planung auf örtlicher Ebene dar und verfolgt das Ziel, die an den voraussichtlichen Bedürfnissen der Gemeinde orientierte Art der Bodennutzung in Grundzügen darzustellen. Der Bebauungsplan als verbindlicher Bauleitplan dagegen erstreckt sich fast immer nur über ein Teilgebiet der Gemeinde und konkretisiert und differenziert die Aussagen des Flächennutzungsplans. Er enthält insoweit genaue Aussagen zu Art und Maß der baulichen Nutzung, Bauweise und/oder auch Lage der Baugrundstücke und entfaltet eine rechtliche Außenwirkung [KORDA 2005].

Im Hinblick auf die Öffentlichkeitsbeteiligung wird beim Bauleitplanverfahren in einem zweistufigen Aufbau zwischen der frühzeitigen und formellen Öffentlichkeitsbeteiligung unterschieden. Ausgehend von diesem zweistufigen Ausbau lässt sich das gesamte Verfahren in mehreren Phasen aufgliedern, dargestellt in Abbildung 1.

Die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 3 Abs. 1 BauGB erfüllt zwei wesentliche Funktionen. Zum einen die Informationsfunktion, bei der die Unterrichtung der Öffentlichkeit über die Ziele, Zwecke und Auswirkungen der Planung sowie etwaigen Alternativen im Mittelpunkt steht. Das beinhaltet auch die Sammlung von Informationen durch die Planer selbst, wobei sich die Gemeinden auch mit den öffentlichen

Meinungen befassen und diese diskutieren sollen [EINBOCK 2007]. Zum anderen erhält diese Stufe eine Legitimationsfunktion dahingehend, dass der Öffentlichkeit die Möglichkeit gewährt wird, einen gewissen Einfluss auf die Entscheidungen der Gemeinde zu nehmen. Verfahrenstechnisch gliedert sich die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung in die Unterrichtung über die Planung und die Anhörung, bei der jedermann sich äußern kann und die Möglichkeit der Erörterung gewährleistet werden muss. Abgesehen von der Unterrichtung und Anhörung und Bedingung der Frühzeitigkeit bleibt die Art und Weise der weiteren Ausgestaltung den Gemeinden überlassen [BATTIS, KRAUTZBERGER, LÖHR 2005]. Die sich hierbei bietenden Spielräume ermöglichen z.B. diese Verfahrensstufe im Rahmen eines informellen Verfahrens stattfinden zu lassen. Im Allgemeinen werden eine oder mehrere öffentliche Veranstaltungen durchgeführt, wobei die Termine über die Tagespresse oder ortsüblich bekannt gemacht werden [KORDA 2005].

Nachdem die in der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung gewonnen Erkenntnisse in die Planungsentwürfe eingearbeitet wurden, werden die Pläne in der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung für die Dauer eines Monats ausgelegt. Hierbei handelt es sich um ein rechtsförmliches Verfahren, bei dem der § 3 Abs. 2 des BauGB Vorschriften zur Dauer und Bekanntmachung sowie Handhabung der eingegangenen Stellungnahmen enthält. So müssen Ort und Dauer der Auslegung mindestens eine Woche vorher ortsüblich bekannt gemacht werden, wobei diese Bekanntmachung eine Anstoßwirkung innehaben soll, den Bürger zur Abgabe einer Stellungnahme zu ermuntern. Das erhöht die Planungstransparenz, zumal der Planentwurf eventuell in Teilen überarbeitet wurde und hierbei schon als beschlussfähige Fassung mit einer Begründung und den wesentlichen umweltbezogenen Stellungnahmen vorliegt [BATTIS, KRAUTZBERGER, LÖHR 2005]. In der Regel wird der Plan dabei zu den jeweiligen Öffnungszeiten in der Gemeindeverwaltung ausgelegt.

Die von der Öffentlichkeit fristgemäß abgegebenen Stellungnahmen müssen seitens der planenden Gemeinde geprüft werden. In der Planabwägung werden neben den anderen Belangen auch die Stellungnahmen in der Gemeindevertretung nach vorheriger Aufbereitung beraten und es wird entschieden, ob diese berücksichtigt werden. Dies fällt oft zusammen mit der verbindlichen Entscheidung über den Bauleitplan. Das Ergebnis der Prüfung der Stellungnahmen ist dabei den jeweiligen Personen mitzuteilen.

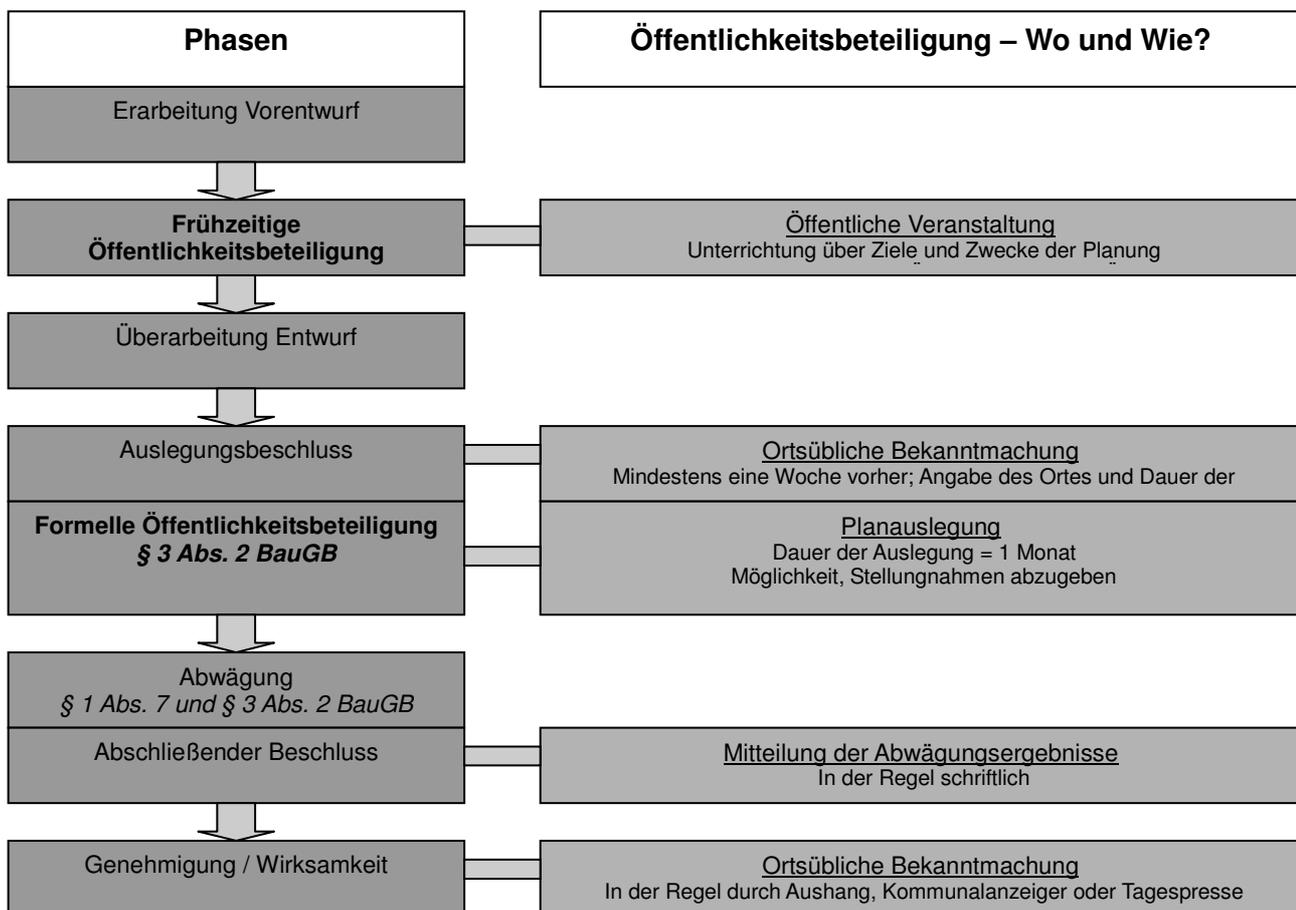


Abbildung 1: Die Phasen des Bauleitplanverfahrens im Hinblick auf die Mindestanforderungen zur Beteiligung der Öffentlichkeit (eigene Darstellung).

4.2 Einsatzmöglichkeiten online gestützter Beteiligungsangebote

Mit der Einführung des § 4a durch die EAG Bau wurde den Gemeinden die Möglichkeit gegeben, auch elektronische Informationstechnologien bei der Beteiligung ergänzend im Verfahren einzusetzen. Hiermit soll vor allem die Transparenz des Verfahrens erhöht werden [BATTIS, KRAUTZBERGER, LÖHR 2005]. In welcher Art und Weise eine online gestützte Beteiligung der Öffentlichkeit erfolgen soll, ist dabei den Gemeinden überlassen. Das lässt prinzipiell Spielraum für eine breite Anwendung der bereits vorgestellten Angebote. Dennoch muss berücksichtigt werden, für welche Zwecke die einzelnen Angebote sinnvoll zur Anwendung kommen können.

Eine ausführliche Darstellung des möglichen Einsatzes im Bauleitplanverfahren findet sich bereits im Spezifikationsbericht der Media@Komm-Transfer Initiative. Der Bericht sieht dabei einen modularen Aufbau in Form eines Baukastens vor, der unabhängig von der Komplexität und Größe des Planungsgegenstandes eine individuelle Anpassung an die einzelnen Verfahren bietet. Dieses System soll für jede Kategorie (Größe) von Kommune gleichermaßen anwendbar sein, wobei die Auswahl der Module und deren Erweiterbarkeit sowie Anpassung dem jeweiligen Planungsträger überlassen ist. In diesem Zusammenhang soll der Baukasten als Empfehlung verstanden werden und keineswegs als Patentlösung, da einzelne Planungsprozesse aufgrund unterschiedlicher Rahmenbedingungen und Gegebenheiten voneinander divergieren. Zusätzlich wird empfohlen, Beteiligungsmaßnahmen im Rahmen einer Gesamtkommunikationsstrategie zur Öffentlichkeits- und Behörden-/Trägerbeteiligung zu integrieren [BMW i 2006].

Ausgehend vom Ablauf des Bauleitplanverfahrens mit dem zweistufigen Aufbau der Öffentlichkeitsbeteiligung und den Erkenntnissen des Spezifikationsberichts vom BMW i stellen sich einige Anforderungen an die Verwendung online gestützter Beteiligungsangebote (siehe Abbildung 2). Erstens die Bereitstellung und Präsentation der vollständigen Planungsunterlagen. Zweitens die Möglichkeit der Erstellung von Stellungnahmen zu den Planungsunterlagen und drittens die öffentliche Erörterung bzw. Diskussion [hierzu auch SCHULZE-WOLF, MENZEL 2007]. Weiterhin müssen die Intentionen der jeweiligen Verfahrensstufen berücksichtigt werden. In der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung geht es vorwiegend um eine Information und Diskussion über die allgemeinen Ziele, Zwecke und Auswirkungen der Planung. Bei der öffentlichen Auslegung liegt bereits eine aus der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung resultierende Planung vor, welche nicht weiter erörtert werden soll, jedoch die Möglichkeit besteht, nochmals konkrete Anregungen in Form von Stellungnahmen zu äußern.

	Information	Beteiligung
Frühzeitige Beteiligung	<ul style="list-style-type: none"> - Bereitstellung / Präsentation Planunterlagen (falls schon vorhanden) - Darstellung Ziele, Zwecke und Auswirkungen 	<ul style="list-style-type: none"> - Direkte Abgabe Anregung / Stellungnahme - Diskussion / Erörterung
Formelle Beteiligung	<ul style="list-style-type: none"> - Bereitstellung / Präsentation Planunterlagen - Textliche Erläuterungen - Darstellung umweltbezogener Stellungnahmen 	<ul style="list-style-type: none"> - Direkte Abgabe Stellungnahme

Abbildung 2: Anforderungen an die Verwendung online gestützter Beteiligungsangebote im Bauleitplanverfahren (eigene Darstellung).

Vor diesem Hintergrund wird vorgeschlagen, den Baukasten des Spezifikationsberichts um eine wesentliche Komponente zu erweitern (siehe auch Abbildung 3). Diese als Planungsserver „Bauleitplanung“ bezeichnete Komponente ist dadurch charakterisiert, dass alle abgeschlossenen und laufenden Bauleitplanverfahren auf einer zentralen Plattform zusammengefasst werden. Diese zentrale Plattform basiert auf dem Prinzip des Application Service Providing, „bei dem sich die komplette Anwendungssoftware auf einem Internetserver befindet“ [SCHULZE-WOLF, MENZEL 2007]. Im Gegensatz zum modularen System im Spezifikationsbericht

des BMWi werden auf dem Planungsserver die allermeisten Module verfahrenstechnisch erst in der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung eingesetzt. Das liegt darin begründet, dass zwar im Vorfeld bereits Planüberlegungen erfolgen, beim Bauleitplanverfahren eine Beteiligung der Öffentlichkeit jedoch erst bei der frühzeitigen Beteiligung angedacht ist, wenn bereits eine einigermaßen nachvollziehbare Planung vorliegt (hierzu BATTIS, KRAUTZBERGER, LÖHR 2005). In der Praxis wird das deutlich durch die Planüberlegungen mit potenziellen Investoren oder vorher stattgefundenen informellen Verfahren.

Für alle Verfahren gemeinsam sind auf dieser Plattform die Module Email, Newsletter, Chatbot und Onlinebeteiligungsspiele verankert. Bei entsprechender Gestaltung hinsichtlich Usability, Accessibility und des Joy of Use bietet dieser Planungsserver aufgrund seiner Zentralität den Vorteil, dem Bürger zum einen allgemeine Informationen und Kontaktmöglichkeiten zu bieten und zum anderen schon im Vorfeld für eine Beteiligung an laufenden Verfahren zu motivieren. Von diesem Planungsserver aus ist es möglich, die einzelnen Verfahren aufzurufen, in denen dann die einzelnen online gestützten Beteiligungsangebote zur Anwendung kommen können. Aufgrund des räumlichen Aspektes der Bauleitplanung empfiehlt es sich, als Plattform ein PPGIS zu verwenden. Weiterhin kann auch die DEMOS-Plattform als Grundlage dienen, die sich in Hamburg bei informellen Internetdiskursen bereits etabliert hat (TU TECH INNOVATION GMBH 2008A). Derzeit wird sie auch im Bauleitplanverfahren in Hamburg getestet (RATHMANN 2008). Nicht mit einbezogen in die Konzeption wurden RSS-Feeds und Podcasts. Zum einen, weil eine nahezu synchrone Bereitstellung von Information für Bauleitplanverfahren kaum von Bedeutung ist und somit zum anderen der benötigte Aufwand den Nutzen nicht rechtfertigt. Dieses gilt teilweise auch für den Chat.

5 FAZIT

Im Grunde kann das hier vorgestellte Konzept bei größeren Planungen zur Anwendung kommen, was insbesondere beim Flächennutzungsplan der Fall ist. Es wird notwendig sein, die genaue technische Architektur dieser Plattform und insgesamt eine Implementierung in der Praxis zu erforschen.

Schwierig zu beurteilen hierbei ist, ob die Plattform auch für Planungen im kleineren Maßstab geeignet sein kann, zumal eine nicht unwesentliche Anzahl an Bebauungsplänen existiert, die zum großen Teil nur ein paar Grundstücke erfassen und in Abhängigkeit vom Planungsgegenstand nur wenig Interesse bei der Öffentlichkeit entfalten. Andererseits ist zu untersuchen, inwiefern kleine Gemeinden einen Vorteil aus der Plattform ziehen können. Prinzipiell ist zwar zu bejahen, dass eine Ergänzung zu den bestehenden Verfahren eine Erhöhung der Legitimation dieser Verfahren gewährleisten. Jedoch werden die meisten kleinen Gemeinden den Einsatz online gestützter Beteiligungsangebote in Zukunft mit hoher Wahrscheinlichkeit meiden und lediglich ihr Angebot darauf beschränken, einen Plan online zur Verfügung zu stellen. In diesem Zusammenhang können die Einsparungs- und Effizienzsteigerungspotenziale nur eingeschränkt monetär beziffert werden [BMW i 2006], was zunächst erst einmal dazu führt, Onlinebeteiligung als zusätzlichen Kostenfaktor zu betrachten.

Grundsätzliche Probleme der Onlinebeteiligung wie insbesondere der 'digital divide' wurden schon in vielen anderen Beiträgen erörtert. In diesem Kontext kommt es aber auch darauf an, das traditionelle Beteiligungsverfahren in der Bauleitplanung zu optimieren und detailliert zu untersuchen, wo Verknüpfungen zum digitalen Bereich herstellbar sind.

6 LITERATUR

- ARNSTEIN, S.R. 1969: A Ladder of Citizen Participation. In: JAIP, Vol. 35, No. 4, July 1969, S. 216-224
- BACIGALUPO, F. 2007: Podcasting FAQ. <http://www.podcast.de/faq/> (21.08.2007)
- BATTIS, U.; Krautzberger, M.; Löhr, R.-P. 2005: BauGB. Baugesetzbuch Kommentar. 9. Auflage, München
- BINARY OBJECTS 2005: E-Participation als Lösung? **Fehler! Hyperlink-Referenz ungültig.** (22.08.2007)
- BINARY OBJECTS 2005a: Die discourse machine im Detail. **Fehler! Hyperlink-Referenz ungültig.** (22.08.2007)
- BISCHOFF, A.; Selle, K.; Sinning, H. 2005: Informieren, Beteiligen, Kooperieren. Kommunikation in Planungsprozessen. Eine Übersicht zu Formen, Verfahren und Methoden. Dortmund
- BRANDT, M.; Volkert, B. 2002: E-Voting im Internet – Formen, Entwicklungsstand und Probleme. <http://elib.uni-stuttgart.de/opus/volltexte/2004/1717/pdf/ab218.pdf> (21.08.2007)
- BMW (Hrsg.) 2006: Spezifikationsbericht „Internetgestützte Beteiligungsmaßnahmen in formellen Planungsprozessen“. http://www.innovatorsclub.de/navigation/media_komm_innovation/spezifikationsberichte/bmw_ta_sb_internetgest_beteiligungsmaasn.pdf (20.02.2008)
- CARVER, S. 2003. The Future of Participatory Approaches Using Geographic Information: developing a research agenda for the 21st Century. In: URISA Journal 2003, Vol. 15 APA I, S. 61-70
- CHAPPELET, J.-L.; Kilchenmann, P. 2005. Interactive Tools for e-Democracy. Examples from Switzerland. In: Böhlen, Michael et al. (Hrsg.): E-Government. Towards Electronic Democracy. International Conference, TCGOV 2005, Italy, March 2-4, 2005, S.36-47
- EINBOCK, S. 2007. Bauleitplanung. **Fehler! Hyperlink-Referenz ungültig.** (28.08.2007)
- FACHHOCHSCHULE ERFURT 2005: Chatbots als Instrument der Planungskommunikation - Chancen, Anforderungen und Perspektiven. <http://www.fh-erfurt.de/vt/mitarbeiter/sinning/documents/eDemo%20paper-FH%20Erfurt.pdf> (19.08.2007)
- GIGOLD, T. 2004: Einführung in RSS. <http://www.rss-verzeichnis.de/was-ist-rss.php> (21.08.2007)
- HETTICH, J. 2002: Chancen und Grenzen internetgestützter Verfahren der Bürgerbeteiligung im Rahmen der Lokalen Agenda 21. Arbeitsbericht. **Fehler! Hyperlink-Referenz ungültig.** (20.08.2007)
- HOECKER, B. 2002: Mehr Demokratie via Internet? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B39-40/2002, S. 37-45
- JOHNSON, D.; Wiles, J. 2001: Effective Affective User Interface Design in Games. **Fehler! Hyperlink-Referenz ungültig.** (22.08.2007)
- KASTENHOLZ, H.; Wienhöfer, E. 2003: Bürgerbeteiligung im Internet? - Möglichkeiten und Grenzen elektronischer Demokratie. In: Sinning, H.; Selle, K.; Pflüger, F. (Hrsg.): Neue Medien und Bürgerorientierung. Anforderungen, Strategien und Praxisbeispiele. Gütersloh, S. 32-37
- KORDA, M. 2005: Bauleitplanung. In: Korda, M. (Hrsg.): Städtebau, Technische Grundlagen. 5., neubearbeitete Auflage. Stuttgart u.a.
- KORNELIUS, B.; Roth, D. 2004: Politische Partizipation in Deutschland. Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage. Bonn
- LÜHRS, R.; Hohberg, B. 2007: familiendiskurse.de. In: Stiftung Mitarbeit (Hrsg.): E-Partizipation. Beteiligungsprojekte im Internet. Bonn, S. 30-53
- RATHMANN, Harald 2008: Bauleitplanung Online. <http://www.demos-monitor.de/index.php/bauleitplanung-online/> (11.04.2008)
- RICHTER, G.; Gordon T. 2002: DEMOS – Delphi Mediation Online System. In: ERCIM news, No. 48, January 2002, S. 22-23
- SALEN, K.; Zimmermann, E. 2004: Rules of Play. Game Design Fundamentals.
- SCHULZE-WOLF, T.; Menzel, A. 2007: Neue Wege der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Raumplanung. In: Stiftung Mitarbeit (Hrsg.): E-Partizipation. Beteiligungsprojekte im Internet. Bonn, S. 120-143
- SINNING, H. 2005: Zielgruppengerechte Ansprache beim Einsatz neuer Medien – Theoretische Einordnung und multimediales Potenzial des Internets. In: Sinning, H. (Hrsg.). Virtuelle Planungskommunikation. Perspektiven für zielgruppengerechte Ansprache. RaumPlanung spezial 9, S. 7-30
- STEINMANN, R.; Krek, A.; Blaschke, T. 2004: Can Online Map-Based Applications Improve Citizen Participation? In: E-Government: Towards Electronic Democracy: International Conference, TCGOV 2005, Bolzano, Italy, March 2-4, 2005, Proceedings / edited by Michael Böhlen. Berlin, S. 25-35
- STEINMANN, R.; Krek, A. 2005: Stärken und Schwächen von Public Participatory GIS. In: Proceedings of 10th symposium on "Information- and communication technologies (ICT) in urban planning and spatial development and impacts of ICT on physical space": February 22 - February 25, 2005, Vienna University of Technology
- TUTECH INNOVATION GMBH 2008: Die Demos-Plattform. <http://tutech.de/dobrick.cms/cms3.php?sessionid=&objectid=Plattform&pathid=root%2Ftutech.tutech.net%2Fmicrosites%2FIK%2Ftext%2FInternetdiskurse%2FDEMOS-Konzept%2Ftext&language=de&targettype=0> (10.03.2008)
- TUTECH INNOVATION GMBH 2008a: Internationaler Preis für Bürgerbeteiligung per Internet geht nach Hamburg – Senator Axel Gedaschko erhält in London „ePolitician-Award“. http://tutech.de/dobrick.cms/cms3.php?sessionid=&language=de&objectid=ePolitician_Award_Axel_Gedaschko&pathid=root%2Ftutech.tutech.net%2Fmicrosites%2FIK%2Fnews&targettype=0&contenttype=text%2Fhtml& (10.04.2008)
- WIKIMEDIA FOUNDATION INC. 2007: Internet Relay Chat. http://de.wikipedia.org/wiki/Internet_Relay_Chat (20.08.2007)
- WIKIMEDIA FOUNDATION INC. 2008: Wiki. <http://de.wikipedia.org/wiki/Wiki> (18.02.2008)