

## KONFERENZBERICHTE

### Gesetzliche Bestimmungen zur Bürgerbeteiligung - insbesondere im Rahmen der Stadtplanung

*Hinrich Julius/ Sophie Klemme\**

Am 19. und 20. Mai 2004 fand in Peking ein Symposium über gesetzliche Bestimmungen zur Bürgerbeteiligung - insbesondere im Rahmen der Stadtplanung - statt. Die Veranstaltung wurde im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) von der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) gemeinsam mit dem Rechtsamt beim Staatsrat und dem Bauministerium der VR China ausgerichtet. Anlass dieses Symposiums war die jüngst begonnene Reform des Stadtleitplanungsgesetzes vom 26. Dezember 1989, im Rahmen derer eine Stärkung der Bürgerbeteiligung erwogen wird. Etwa 50 Teilnehmer aus den mit dem Entwurf und seiner Umsetzung befassten Ministerien sowie Praxis- und Universitätsvertreter diskutierten an zwei Tagen über deutsche und chinesische Modelle und Erfahrungen der Bürgerbeteiligung. Auch in der VR China existieren bereits Erfahrungen mit der Einbeziehung einzelner Bürger und Bürgergruppen in die Städteplanung, wofür hier exemplarisch der Beitrag aus Nanjing steht. Im Rahmen des deutsch-chinesischen Rechtsstaatsdialogs knüpfte das Symposium thematisch an die Veranstaltung „Infrastrukturmaßnahmen und Bürgerbeteiligung“ vom 5. und 6. November 2001 in Nanjing an, die vom Auswärtigen Amt und dem Deutsch-Chinesischen Institut für Rechtswissenschaft der Universitäten Göttingen und Nanjing abgehalten worden war.

In die Thematik wurde einleitend eingeführt durch *LIU Zhifeng*, Vizeminister des Bauministeriums der VR China, *GAO Fengtao*, Direktor der Abteilung Agrikultur, der natürlichen Ressourcen und des Umweltschutzes des Rechtsamtes beim Staatsrat der VR China und *Dr. Antje Vollmer*, Vizepräsidentin des Deutschen Bundestages.

Nach *LIU Zhifeng* sei Bürgerbeteiligung sowohl in der Verfassung als auch in einfachgesetzlichen Regelungen verankert. Beispielsweise müss-

ten laut dem derzeit geltenden Stadtplanungsgesetz Pläne der Kommunen vom jeweiligen Volkskongress und dem Ständigen Ausschuss des Nationalen Volkskongresses genehmigt werden. Da der Volkskongress das Volk repräsentiere, sei diese Regelung Ausdruck einer Bürgerbeteiligung. Das Umweltschutzgesetz enthalte für einzelne Bauprojekte ein System der Bekanntmachung, der Möglichkeit von Anzeigen und Rügen und von Anhörungen der Bürger. Auch im Denkmalschutz spiele die Bürgerbeteiligung eine große Rolle: Die Bürger könnten sich durch Spenden am Erhalt von Denkmälern beteiligen; weiter existiere ein Anreizsystem für diejenigen Bürger, die sich für den Erhalt von Denkmälern einsetzten. Auch im Vorfeld der Schaffung von Kultur- und Naturdenkmälern fänden Bürgerbefragungen zu deren Gestaltung statt. Trotz dieser bereits existierenden Regelungen sei jedoch die Einführung weiterer Regelungen zur Bürgerbeteiligung anzustreben, um bei der Stadtplanung mehr Transparenz für und Harmonie mit dem Bürger zu schaffen.

*Dr. Antje Vollmer* referierte zur Bürgerbeteiligung insbesondere im Hinblick auf den Denkmalschutz. Aus den städtebaulichen Erfahrungen in Deutschland während der 60er und 70er Jahre hätten sich Bürgerbeteiligungen entwickelt, die rückblickend positive Beiträge zur Städteplanung der letzten Jahrzehnte geleistet hätten. Die Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger helfe, große Veränderungen friedlich und im Konsens durchzuführen. Besondere Erfahrungen habe man mit „Bürgergutachten“ (Gutachten von zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern zu konkreten Problemstellungen) und dem „Planning for real“ (Diskussionsveranstaltungen zu konkreten Planungsmodellen) gemacht.

Professor *MAO Qizhi*, vom Institut für Bauwesen an der Universität Qinghua, erläuterte den wesentlichen Inhalt eines Entwurfs des Bauministeriums zur Novellierung des am 1. Januar 1990 in Kraft getretenen Stadtplanungsgesetzes. Der Entwurf sehe vor, dass Pläne der Kommunen nur dann durch die jeweils übergeordnete Behörde genehmigt würden, wenn ihnen die Ergebnisse einer unter den Bürgern durchgeführten Meinungsumfrage und ein Expertengutachten über ihre technische Machbarkeit beilägen. Jedoch sei noch kein Mechanismus zur Beteiligung des einzelnen Bürgers an dem Planungsverfahren vorgesehen, da die Notwendigkeit einer Bürgerbeteiligung noch nicht ausreichend erkannt worden sei. Zur Stärkung der Bürgerbeteiligung seien daher zum einen die bisher geltenden Verfahrensvorschriften

\* Leiter des Rechtskooperationsbüros der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) in Peking; Rechtsanwältin beim Rechtskooperationsbüro der GTZ in Peking.

einzuhalten und zum anderen dezidierte Regelungen für ein Beteiligungsverfahren zu schaffen.

Professor Dr. *Rudolf Schäfer*, Dekan der Fakultät für Architektur, Umwelt und Gesellschaft der Technischen Universität Berlin, referierte über die Bürgerbeteiligung in der Städteplanung, das System und die rechtlichen Grundzüge der Bürgerbeteiligung sowie über praktische Probleme in Deutschland. Grundsätzlich sei zwischen dem Flächennutzungsplan und dem Bebauungsplan zu unterscheiden. Bei beiden Formen sehe das Gesetz eine „frühzeitige“ Bürgerbeteiligung (§ 3 I Baugesetzbuch) sowie die förmliche Beteiligung (§ 3 II Baugesetzbuch) vor. Die relevanten Vorschriften des deutschen Baugesetzbuchs wurden eingehend diskutiert. In Deutschland habe es anfänglich erheblichen Widerstand gegen die Einführung von Beteiligungsvorschriften in das Baugesetzbuch gegeben. Die Befürchtungen, dass damit die Stadtplanung verzögert würde, seien jedoch in den seltensten Fällen eingetreten.

Herr *YE Bin*, Assistent des Direktors der Planungsbehörde der Stadt Nanjing, stellte die Stadtplanung in China am Beispiel der Stadt Nanjing unter besonderer Berücksichtigung des Denkmalschutzes dar. Nanjing sei als mehrfache ehemalige Hauptstadt Chinas von kulturhistorisch besonderer Bedeutung. Daher müsse der historische Charakter angesichts des rasanten Bautempos in Chinas größeren Städten besonders geschützt werden. Die Bürger hätten ein Interesse und ein Recht auf Teilnahme an der Stadtplanung. Dieses Interesse werde durch die Kontrolle der Stadtplanung durch die Volkskongresse, durch die öffentliche Meinung und durch die Medien gewahrt. Ausführlich wurde über Nanjinger Beispiele der Bürgerbeteiligung berichtet. Bürger seien vor ihrer Umsiedlung unterrichtet worden. Weiterhin seien vor einigen Projekten auch Bürgerbefragungen durchgeführt worden mit dem Ergebnis, dass 75% der Befragten sich für eine Umsiedlung in neuere Wohnungen aussprachen. Die Betroffenen erhielten Umzugshilfen und Unterstützung für günstige Wohnungen. Da die renovierten Bauten für die Betroffenen zu teuer seien, müssten diese an den Stadtrand umgesiedelt werden. Hierbei versuche man, Familien in ein Haus umzusiedeln, für Nachbarschaften sei dies jedoch nicht umsetzbar.

Herr *Christian Bickel*, Leitender Regierungsdirektor der Planungsbehörde des Regierungs-

präsidiums Darmstadt,<sup>1</sup> berichtete plastisch über die Durchführung von Großvorhaben und über praktische Probleme bei der Bürgerbeteiligung bei deren Planung. Bei solchen Planungsverfahren sei die politische Entscheidung über das „Ob“ des Projektes bereits gefallen, die Bürgerbeteiligung diene primär der Erkenntnisgewinnung der entscheidenden Behörde im Hinblick auf die praktische Umsetzung und biete den Bürgern ein Forum zur Meinungsäußerung. Schon in der Planungsphase eines Projektes sollten Fachbehörden beteiligt werden, so z.B. die örtlichen Wasserbehörden, um ausreichende Informationen über die Machbarkeit eines Projekts zu sammeln. Eine anschließende Offenlegung der Planungsunterlagen sei je nach Umfang der Unterlagen und der Anzahl der beteiligten Bürger bzw. Gemeinden sehr aufwendig. Oftmals werde aufgrund der Komplexität der Planungsunterlagen seitens der Bürger „sicherheitshalber“ protestiert. In diesem Falle sei es hilfreich, mit Bürgerinitiativen zu arbeiten, die in der Regel über größeres Fachwissen verfügten.

Herr *Wieland Eschenburg*, Vorsitzender des Fördervereins Pflingstberg<sup>2</sup> in Potsdam e.V., berichtete in seinem Beitrag über die Entstehung und Entwicklung des Fördervereins. Die Initiative sei zu DDR-Zeiten entstanden, habe mit den Problemen der Wende zurecht kommen müssen und habe in den letzten Jahren den gesamten Pflingstberg erfolgreich instand gesetzt. Wichtig sei es, ausreichend Mitglieder und Förderer eines solchen gemeinnützigen Vereins zu werben und gute Pressearbeit zu leisten. Auch an der Beplanung der Innenstadt Potsdams habe der Verein sich erfolgreich beteiligt.

Herr *REN Zhiyuan*, Vizepräsident der Chinesischen Gesellschaft der Stadtplanung, berichtete über die Entwicklung und Arbeit des im Jahre 1994 gegründeten Chinesischen Stadtplanungsvereins, die Kompetenzverlagerung von der Regierung auf den Stadtplanungsverein, die Nachwuchsförderung und die Publikationsarbeit. Der Verein arbeite sehr erfolgreich mit der Regierung zusammen.

Bemerkenswert war das Interesse der Vertreter sowohl der chinesischen Ministerien als auch der Universitäten an der Einführung der Bürgerbeteiligung im Zusammenhang der Städteplanung.

<sup>1</sup> Herr Bickel ist Verhandlungsleiter bei der Erörterung über den Bau der neuen Wartungshalle auf dem Frankfurter Flughafen.

<sup>2</sup> Bei dem Pflingstberg handelt es sich um eine Schlossanlage in Potsdam erbaut in den Jahren 1847 - 1863.

Intensiv wurde über die genauen Formulierungen der deutschen Bestimmungen diskutiert. Auch wenn das Ausmaß der Bürgerbeteiligung im zukünftigen chinesischen Stadtplanungsrecht noch nicht entschieden ist, kann ein großes Interesse des chinesischen Gesetzgebers hieran festgestellt werden. Es gilt, dieses Interesse im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens zu bedienen und zu diesem Thema weiter in Diskussion zu bleiben.