

# Landeshauptstadt Magdeburg

## Stellungnahme der Verwaltung

öffentlich

Stadtamt	Stellungnahme-Nr.	Datum
Amt 61	S0281/11	22.11.2011

zum/zur

A0129/11 DIE LINKE Fraktion

Bezeichnung

Bürgerbeteiligung in der LH Magdeburg - innovative Teilnahmeverfahren in der Stadtentwicklung

Verteiler

Tag

Der Oberbürgermeister	06.12.2011
Ausschuss für kommunale Rechts- und Bürgerangelegenheiten	15.12.2011
Ausschuss f. Stadtentw., Bauen und Verkehr	05.01.2012
Verwaltungsausschuss	03.02.2012
Ausschuss für Umwelt und Energie	07.02.2012
Stadtrat	16.02.2012

### Antrag:

*Der Stadtrat möge beschließen: Der Oberbürgermeister wird beauftragt, den Stadtrat über die unterschiedlichen Erfahrungen mit verschiedenen Formen der Bürgerbeteiligung zur Stadtentwicklung in der LH Magdeburg anhand von Beispielen zu informieren und Schlussfolgerungen für künftige effektive – und möglichst innovative- Teilnahmeverfahren dem Stadtrat bis Juni 2012 zur Beschlussfassung vorzulegen, mit dem Ziel künftig so zahlreiche Bürger wie möglich zu erreichen.*

*Es wird um Überweisung des Antrages in die Ausschüsse StBV, KRB und VW gebeten.*

### 1. Erfahrungen mit verschiedenen Formen der Bürgerbeteiligung zur Stadtentwicklung in der LH Magdeburg anhand von Beispielen

#### Bauleitplanung (Flächennutzungsplan und Bebauungspläne)

Die Form der Bürgerbeteiligung in der Bauleitplanung ist in § 3 Baugesetzbuch (BauGB) geregelt. Grundsätzlich wird ein zweistufiges Verfahren durchgeführt.

Die frühzeitige Bürgerbeteiligung erfolgt i.d.R. in Form einer Bürgerversammlung, die eine Woche zuvor öffentlich bekannt gemacht wird. In den Bürgerversammlungen wird der Flächennutzungsplanvorentwurf bzw. der Bebauungsplanvorentwurf (auch in Varianten) vorgestellt und mit den Bürgern diskutiert. Die Bürgerversammlung wird protokolliert. Namentlich vorgebrachte Anregungen gehen in das Verfahren (Abwägung) ein. Für die Vorstellung des gesamtstädtischen Flächennutzungsplans wurde das Stadtgebiet in 8 Teilgebiete aufgeteilt, d.h. die Vorplanung FNP wurde in 8 Bürgerversammlungen vorgestellt.

Die zweite Stufe der Bürgerbeteiligung erfolgt durch eine 4-wöchige öffentliche Auslegung. Die Auslegung wird eine Woche vorher öffentlich bekannt gemacht. Die Pläne hängen im Eingangsbereich des Baudezernates aus, die Begründung, der Umweltbericht und erforderliche Gutachten liegen während dieser Zeit zur Einsichtnahme beim Pförtner aus.

Aus Kostengründen wird seit ca. 8 Jahren auf eine gesonderte Bekanntmachung der öffentlichen Auslegung verzichtet. Die öffentliche Bekanntmachung erfolgt nur noch unter der Rubrik „Amtliche Bekanntmachungen“ in der Volksstimme, wo auf das Erscheinen des Amtsblattes verwiesen wird. Es wird die Nummer und Bezeichnung des Bebauungsplans sowie Auslegungsfrist und -ort genannt. Da eine Beschreibung des Geltungsbereichs fehlt, kann der

Bürger seine Betroffenheit schwer erkennen. Vor allem die kleine Schrift macht das Auffinden der Informationen schwierig, wenn nicht gezielt danach gesucht wird. Das Stadtplanungsamt hat mehrmals darauf hingewiesen, dass diese Form der Bekanntmachung die Bürger nicht erreicht.

Ein weiteres Problem stellt aus unserer Sicht die schlechte Erreichbarkeit des Baudezernates dar, vor allem für Bürger, die auf den ÖPNV angewiesen sind. Zudem erweisen sich die unzuverlässigen Öffnungszeiten (Besetzung des Pförtners) als zunehmendes Problem. Es wurden bereits Lösungsmöglichkeiten erörtert. Eine zentrale Auslegung von Bebauungsplänen (z.B. im Rathaus) hätte den Nachteil, dass dort keine fachkundige Auskunft zu der Planung erteilt werden könnte.

Die Durchführung von Bürgerversammlungen vor Ort scheitert oft an fehlenden Räumlichkeiten bzw. den damit verbundenen Kosten.

Seit 2008 werden öffentliche Auslegungen im Internet auf der Internetseite der Landeshauptstadt Magdeburg veröffentlicht, seit 2010 auch die Termine für die Bürgerversammlungen. Hier können die Bürger auch die ausgelegten Pläne einsehen. In Einzelfällen ist eine Information der Bürger (z.B. über die öffentliche Auslegung) auch über Handzettel erfolgt, die im Gebiet verteilt wurden, wobei aber die Gefahr besteht, dass nicht alle Betroffenen erreicht werden.

In der Federas-Untersuchung des Baudezernats wird die Veröffentlichung der Termine und der ausgelegten Pläne im Internet positiv hervorgehoben, auch im Vergleich mit anderen Kommunen. Weiterführend empfiehlt Federas für das Baudezernat die Einrichtung eines Beteiligungsservers, mit dem man das Beteiligungsverfahren z.B. für Bauleitplanverfahren digital abwickeln kann. Ein solches digitales Beteiligungsverfahren kann nach der derzeitigen Rechtslage nur ein zusätzliches Angebot sein, so dass ein zusätzlicher finanzieller und personeller Aufwand entsteht.

### **Bürgerentscheid in der Bauleitplanung**

Bauleitpläne sind von den Gemeinden in eigener Verantwortung aufzustellen, dabei handelt es sich um ein nicht-übertragbares Recht der Gemeinde (d.h. des Stadtrates). Der Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt vertritt in einem Schreiben vom 06.05.2011 an den Deutschen Städte- und Gemeindebund die Auffassung, dass Bürgerbegehren in der Bauleitplanung unzulässig sind unter Verweis auf einen Aufsatz von RA Gudula Lohmann (NVwZ 1998, Heft 12).

Der Stadtrat kann im Bereich der Bauleitplanung an das Ergebnis von Bürgerentscheiden nicht zwingend gebunden sein, da dies dem Abwägungsgebot des § 1 (7) BauGB widersprechen würde.

### **Planfeststellung**

Für Planungen, die planfeststellungsbedürftig sind, ist die Öffentlichkeitsbeteiligung in § 73 VwVfG geregelt.

Der Vorhabenträger reicht seine Planung bei der Planfeststellungsbehörde ein. Die Planfeststellungsbehörde beteiligt die Gemeinden und veranlasst, dass der Plan in den Gemeinden, in denen sich das Vorhaben auswirkt, ausgelegt wird. Die Gemeinden machen die Auslegung ortsüblich bekannt und legen den Plan für die Dauer eines Monats zur Einsicht aus. Jeder, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden, kann bis zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist Einwendungen gegen den Plan erheben.

Auf eine Auslegung kann nur verzichtet werden, wenn der Kreis der Betroffenen bekannt ist und den Betroffenen innerhalb angemessener Frist Gelegenheit gegeben wird, den Plan einzusehen.

Nach Ablauf der Einwendungsfrist findet ein Erörterungstermin zu den rechtzeitig erhobenen Einwendungen statt, der mindestens eine Woche vorher ortsüblich bekannt zu machen ist. Die

Bürger, die Einwendungen erhoben haben, sind i.d.R. von dem Erörterungstermin zu benachrichtigen.

Das Auslegungsverfahren wird in der Landeshauptstadt Magdeburg für Planfeststellungsverfahren nach § 37 Straßengesetz Sachsen-Anhalt (StrG LSA), § 28 Personenbeförderungsgesetz (PBefG) und §§ 67 ff Wasserhaushaltsgesetz (WHG) durch die Planfeststellungsbehörde selbst durchgeführt, da diese bei der Gemeinde angesiedelt ist. Die Planunterlagen können in den Räumen des Fachbereiches 62 bzw. bei der Unteren Wasserbehörde eingesehen werden. Im Unterschied zum Bauleitplanverfahren können im Planfeststellungsverfahren nur diejenigen Einwände vorbringen, deren Belange von dem Vorhaben betroffen sind. Zudem ist in § 37 Abs. 5 StrG und § 29 Abs. 1a Nr. 3 PBefG die Veröffentlichung der Auslegung geregelt. Danach hat die Veröffentlichung ortsüblich, also im Amtsblatt und in der Tagespresse zu erfolgen. Für wasserrechtliche Verfahren gilt hinsichtlich der Veröffentlichung § 73 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), das ebenfalls von einer „ortsüblichen Bekanntmachung“ ausgeht.

### **Info-Container zu planfestgestellten Vorhaben**

Eine zusätzliche Information der Öffentlichkeit kann über Info-Container erfolgen. So wurde z.B. für den Bau der 2. Nord-Süd-Verbindung der Straßenbahn, Bauabschnitt 3 (Leipziger Chaussee – Bördepark – Neu Reform), ein Info-Container aufgestellt, in dem sich die Bürger einmal wöchentlich über die Planung und den Stand der Baumaßnahme informieren können. Die Öffnungszeiten sind im Wechsel vormittags und nachmittags, der Info-Container wird durch Mitarbeiter der MVB betreut.

Dieses Angebot wird durch die Bürger gut angenommen, in der Anfangsphase wurden bis zu 70 Besucher pro Öffnungszeit registriert, aktuell bis zu 25 Besucher.

Dieser Info-Container wurde im Februar 2010 nach Abschluss des Planfeststellungsverfahrens aufgestellt und dient daher der Information der Öffentlichkeit und nicht einer Öffentlichkeitsbeteiligung.

Auch für die Eisenbahnüberführung Ernst-Reuter-Allee soll (nach Abschluss des Planfeststellungsverfahrens) ein Info-Container vor dem Bahnhof entstehen, wo über das Bauvorhaben, den Baufortschritt, Straßensperrungen und Umleitungen informiert wird.

### **Beitragsfähige straßenbauliche Maßnahmen des Tiefbauamtes**

Nach § 6 d Abs. 1 Kommunalabgabengesetz Land Sachsen-Anhalt in Verbindung mit § 2 Straßenausbaubeitragssatzung hat die Stadt später Beitragspflichtige über geplante straßenbauliche Maßnahmen zu informieren. Die Information erfolgt spätestens einen Monat vor der Entscheidung über die geplante Maßnahme schriftlich oder im Rahmen einer Bürgerinformationsveranstaltung auf Grundlage einer Vorplanungsunterlage. Durch diese Frist bleibt den Betroffenen ausreichend Gelegenheit, sich gegenüber der Stadt zu äußern und Anregungen geben zu können. Über die Berücksichtigung von Bürgeranregungen zur Straßenplanung entscheidet das Tiefbauamt unter Beachtung der rechtlichen Vorgaben.

### **Stadterneuerung**

Im Bereich der Abteilung 61.50 Stadterneuerung / Sanierung werden für folgende Vorhaben Bürgerbeteiligungen durchgeführt:

Beteiligung von Anwohnern beim Straßenausbau im Sanierungsgebiet: In einem zweistufigen Verfahren wird den interessierten Bürgern/Anliegern bei einem ersten Informationstermin die Vorplanung (mit Varianten) vorgestellt. Anregungen und Bedenken der Bürger werden gesammelt. Bei einem zweiten Termin vor Beginn der Bauarbeiten wird die Ausführungsplanung vorgestellt mit Erläuterung, wie die Anregungen und Bedenken in die Planung mit eingeflossen sind. Darüber hinaus werden der Ablauf der Baumaßnahme erklärt und die wichtigen Ansprechpartner (Baustellenleitung) und Bauberatungstermine benannt.

Beteiligungsverfahren im Rahmen integrierter Stadtteilentwicklungskonzepte: Mit einem mehrstufigen Verfahren wird eine breite Beteiligung unterschiedlicher Gruppen erreicht. Es werden Beteiligungstermine mit unterschiedlichen Interessengruppen (Händler, größere Unternehmen, Wohnungsunternehmen) durchgeführt. Zur Beteiligung der Bürger werden Quartiersspaziergänge angeboten und Stadtteilgespräche, in der Regel am Anfang, in der Mitte und am Ende der Erarbeitung der Handlungskonzepte, oder es werden themenbezogene Veranstaltungen durchgeführt. Beispiele: Handlungskonzepte Kannenstieg/Neustädter See, Alte und Neue Neustadt; Rahmenplan Sanierungsgebiet Buckau.

Bei besonders umfangreichen Erneuerungs- und Veränderungsprozessen wurden auch Beteiligungsverfahren über einen längeren Zeitraum mit regelmäßigen Gesprächsrunden mit den unterschiedlichen Gebietsakteuren durchgeführt. Beispiel: Lenkungsrunde Olvenstedt.

Für einzelne, insbesondere bedeutsame Projekte ist es üblich, die Bürgerschaft im Rahmen von Bürgerabenden zu einem möglichst frühen Zeitpunkt (Vorplanung) zu beteiligen. In einigen Fällen wurden darüber hinaus Workshops mit interessierten Bürgern durchgeführt (Zentrumsachse Neu Reform, Rampen Lindwurmbrücke). Als Beispiel, das sich sehr gut entwickelt hat, kann die Bürgerbeteiligung zur Zentrumsachse Neu Reform aufgeführt werden:

Ausgangspunkt war die Erstellung eines Umgestaltungskonzepts zur Beantragung von Fördermitteln 2008.

- Vorstellung des Umgestaltungskonzeptes in der GWA, hierzu gab es so gut wie keine Diskussion,
- Offener Brief der Bürgerinnen und Bürger von Neu Reform an den Oberbürgermeister mit Unterschriftenliste,
- Ausführliche Beantwortung des offenen Briefs als OB-Schreiben,
- Bürgerwerkstatt im I. Quartal 2009, die Bürgerwerkstatt wird durch ein beauftragtes Büro (Büro Westermann) vorbereitet, moderiert und nachbereitet:
  - Vorstellung des Konzeptes
  - 4 Arbeitsgruppen, von Planern betreut
  - Unterlagen aus den Arbeitsgruppen werden an Büro Westermann übergeben,
- Bürgerversammlung im April 2009: Ergebnisse der Bürgerwerkstatt werden durch das Büro Westermann vorgestellt. Es wird zugesagt, drei parallele Vorplanungen zu beauftragen, um möglichst viele Varianten zu erhalten. Hieraus soll gemeinsam mit den Bürgern eine Vorzugsvariante herausgearbeitet werden.
- Bewilligung der Fördermittel für die Zentrumsachse Neu Reform für 2012 und 2013.
- Beauftragung der Vorplanungen in 2011,
- Beauftragung des Büro Westermann mit der Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung der Bürgerbeteiligung (Vorbereitung eines themenbezogenen „Stimmzettels“ zur Abstimmung über die Planung),
- Bürgerversammlung: Vorstellung der Ergebnisse der Vorplanungen durch die Büros, Beantwortung von Fragen, Zeit zur Betrachtung der ausgehangenen Arbeiten für die Bürger vor der Bürgerversammlung sowie nach der Vorstellung der Arbeiten,
- Rege Beteiligung mittels Stimmzettel aber wenig Diskussion,
- Büro Westermann wertet die Stimmzettel aus,
- Bürgerversammlung: Vorstellung des Ergebnisses der Auswertung und der ersten Abstimmung auf Machbarkeit der so entstandenen Vorzugsvariante ,
- Auftragsvergabe zur Weiterbearbeitung der Vorzugsvariante,
- Zurzeit wird die Entwurfsplanung erstellt, intensive Abstimmung in einer verwaltungsinternen „AG Zentrumsachse“ sowie Einzelabstimmungen,
- Bürgerversammlung im November 2011: Vorstellung des Arbeitsstandes Entwurfsplanung.

Ein so umfangreiches Beteiligungsverfahren kann aus Sicht der Verwaltung wegen des hohen Arbeitsaufwandes und der Kosten für externe Büros nicht der Regelfall sein.

Fazit: Eine breite Palette unterschiedlicher Beteiligungsverfahren existiert und wird praktiziert. Meinungsäußerungen über das Internet sind bereits möglich (Bürgerforum). Jedem Beteiligungsverfahren sind Grenzen gesetzt, da nur ein sehr kleiner Prozentsatz der Bevölkerung erreicht wird.

### **Spielplätze**

Der Eigenbetrieb Stadtgarten und Friedhöfe (SFM) beteiligt Kinder bei der Planung von Spielplätzen. Aus Sicht des SFM lohnt es sich, Kinder an den sie betreffenden Angelegenheiten zu beteiligen, auch wenn es zunächst einen Mehraufwand bedeutet. Beteiligung überzeugt durch bedarfsorientierte, praxisnahe und für die Betroffenen zufriedenstellende Ergebnisse.

Dieser Überzeugung folgend hat der SFM eine Methodik zur grundsätzlichen Vorgehensweise entwickelt. Der SFM arbeitet bei der Planung von Spielplätzen mit interessierten Einrichtungen und Initiativen zusammen, die sich für die Beteiligung von Kindern mit dem Ziel einer kinder- und familienfreundlichen Stadt engagieren, insbesondere mit der Kinderbeauftragten der Stadt, den Streetworkern vom Jugendamt und Kinder- und Jugendeinrichtungen in den Stadtteilen.

Aufgrund des demographischen Wandels und der damit verbundenen Zunahme des älteren Bevölkerungsanteils werden bei Projekten mit generationsübergreifendem Charakter auch Senioren in die Planung einbezogen.

Der SFM initiiert und unterstützt Partizipationsprojekte und andere Veranstaltungen mit Kindern und führt selber welche durch. In zahlreichen Projekten wurden Spielplätze zusammen mit vielen Kindern der vor Ort ansässigen Schulen und Kindertagesstätten, zahlreichen Eltern und Jugendlichen neu geplant oder saniert (u.a. Sanierung Spielplatz H.-Hesse-Straße 2007, Neuanlage Spielplatz Wedringer Straße 2008/09, Neuanlage Spielplatz Schenkendorfstraße 2010, Neuanlage Spielplatz Stadtpark (2011)).

In Kooperation mit den pädagogischen Fachkräften in den jeweiligen Einrichtungen ist der SFM für die Durchführung von Befragungen und / oder Zeichen-, Mal- und Bastelaktionen zuständig. Diese Veranstaltungen sind eine Form der Beteiligung, bei der Kinder ihren Spielplatz unter der Vorgabe bestimmter Themen gestalten und ausstatten können.

### **Sonstiges**

Auf der Internetseite der Landeshauptstadt Magdeburg gibt es ein Diskussionsforum, wo Bürger ihre Meinung / Fragen zu bestimmten Themenbereichen abgeben können. Anfragen werden durch die Verwaltung beantwortet.

## **2. Schlussfolgerungen für künftige effektive – und möglichst innovative- Beteiligungsverfahren**

Auf der Internetseite [www.buergergesellschaft.de](http://www.buergergesellschaft.de) werden zahlreiche Verfahren für Bürgerbeteiligungen mit Beispielen vorgestellt, die wichtigsten werden in der Anlage dargestellt. Ziel dieser Verfahren ist es, die betroffenen Bürger möglichst frühzeitig in die Planung einzubeziehen. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass unterschiedliche Meinungen gleich zu Beginn der Planungen diskutiert werden und nicht am Ende eines Verfahrens Konflikte ausbrechen. Solche alternativen Beteiligungsverfahren können bei formalen Planverfahren nur als zusätzliches Angebot die vorgeschriebenen rechtsstaatlichen Genehmigungsverfahren begleiten.

Besonders erwähnenswert erscheint das Beteiligungsverfahren der Stadt Ulm, die für die Bürgerbeteiligung und bürgernahe Planung beim Citybahnhof vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) ausgezeichnet wurde. Der innovative und ganzheitliche Ansatz aus Online-Beteiligung, Bürgerwerkstätten und Fachforen in Verbindung mit der konsequenten Nutzung neuer Medien und neuer Kommunikationsformen waren

ausschlaggebend für die Prämierung Ulms. Ziel des Partizipationsprozesses ist ein mit allen Beteiligten und Bürgern abgestimmter Masterplan zur weiteren Entwicklung des neuen Ulmer Hauptbahnhofs sowie des gesamten Bahnhofsareals. Jede aus dem Beteiligungsprojekt hervorgegangene Kritik oder Anregung werde in den politischen Entscheidungsprozess einbezogen und dem Gemeinderat vorgelegt. Mit dem Forum hat die Stadtverwaltung nach eigenen Angaben einen dauerhaften und kontinuierlichen Beteiligungsprozess eingeläutet, der das Stadtentwicklungsprojekt Citybahnhof Ulm in den kommenden Jahren begleiten soll. Dabei werden sich Dialogphasen zu den einzelnen Projektschritten mit Planungs- und Realisierungsphasen abwechseln - der Dialog endet also nicht mit dem ersten Spatenstich.  
[www.citybahnhof.ulm.de](http://www.citybahnhof.ulm.de)

**Fazit:**

Für informelle Planungen im Bereich Stadterneuerung oder Spielplatzplanungen werden schon heute Bürger in vielfältiger Weise in die Planung einbezogen.

Bei den Planungen, bei denen es gesetzliche Vorgaben für die Bürgerbeteiligung gibt (Bauleitplanung / Straßenausbau / Planfeststellung), geht die Bürgerbeteiligung in der Regel nicht über die vorgeschriebenen Verfahren hinaus.

Bei diesen Verfahren sollte es das erste Ziel sein, mit den gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligungsverfahren mehr Bürger zu erreichen, indem die Veröffentlichungen wieder deutlich lesbar mit der Gebietsabgrenzung in der Tageszeitung erscheinen, zudem sollten die Bürgerversammlungen möglichst vor Ort oder zentral, z.B. nach Beendigung der Bauarbeiten im IBA-Shop (Informieren- **B**eteiligen- **A**usstellen), durchgeführt werden. Hierfür werden zusätzliche Haushaltsmittel für Veröffentlichungen und Raummieten benötigt.

Schließlich könnten die Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger im Internet (Öffentliche Auslegung Bauleitpläne / Internetplattform) besser bekannt gemacht werden.

Eine bessere Bürgerbeteiligung kann die Akzeptanz der Planung bei den Bürgern verbessern, allerdings wird es in formalen Planverfahren (Bauleitplanung / Straßenausbau / Planfeststellung) immer unterschiedliche Interessen geben, die auch in umfassenden Beteiligungsverfahren nicht ausgeräumt werden können. Letztlich ist es die Zuständigkeit und Verantwortung des Stadtrates / der Planfeststellungsbehörde, über entgegengesetzte Interessen in der Abwägung zu entscheiden.

Dr. Dieter Scheidemann  
 Beigeordneter für Stadtentwicklung,  
 Bau und Verkehr

**Anlagen:**  
 S0281/11 Anlage 1 Beispiele für  
 Verschiedene Formen der Bürgerbeteiligung