

Bauleitplanung im Internet - Neue Wege der Kommunikation?

Frank OTTE

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

1 DAS PROJEKT STÄDTEBAU-ONLINE IM RAHMEN DER MULTIMEDIA-INITIATIVE NIEDERSACHSEN

Das Projekt "Städtebau-Online" wurde vor gut zwei Jahren durch unser Büro initiiert und wird seitdem durch das Wirtschaftsministerium des Landes Niedersachsen im Rahmen der Multimedia-Initiative Niedersachsen gefördert. Geplant war die Teilnahme von ca. 8 Kommunen aus dem Bundesland Niedersachsen mit jeweils einem Bebauungs- bzw. Flächennutzungsplan. Durch das Land gefördert wurden die Mehraufwendungen zur Darstellung der städtebaulichen Planungen im Internet sowie alle administrativen Aufgaben bzw. technischen Aufwendungen zur Projektumsetzung. Wesentlicher Bestandteil war von Beginn an, daß bei der Darstellung der Bauleitpläne nicht ausschließlich der Rechtsplan mit seiner Begründung im Internet gezeigt wird, sondern durch weitergehende Informationen wie Gutachten, Vorentwürfe bis hin zu dreidimensionalen Darstellungen der Bürger in die Lage versetzt wird, die Intention der Planung besser beurteilen zu können.

1.1 Die Auswahl der Planungen und Kommunen

Die Auswahl der Kommunen fand auf drei Verfahrenswegen statt.

- über Ansprache der kommunalen Spitzenverbände des Landes
- durch telefonische Kontaktaufnahme
- durch persönliche Kontakte

Es war beabsichtigt, die Auswahl der darzustellenden Projekte auf die Eignung vorab zu prüfen, um schon im Vorhinein ein Interesse in der Bevölkerung einschätzen zu können.

Bei der Auswahl der Kommunen stießen wir nach anfänglichen regem Interesse doch auf Skepsis. Die Gründe für eine Nichtteilnahme am Projekt lassen sich in drei grobe Bereiche einteilen:

- Insbesondere die größeren Kommunen des Landes führen sämtliche Planungsprozesse im Bereich der Bebauungs- und Flächennutzungsplanung im eigenen Hause durch und waren nicht bereit, für dieses Projekt eine Ausnahme zu machen.
- Die planenden Stellen der Kommunen hatten kein Interesse, insbesondere die Beteiligung der Bürger durch das Medium Internet zu erhöhen.
- Die Fachämter der angefragten Kommunen sahen keinerlei Sinn, im Medium Internet für die öffentliche Verwaltung bzw. die Kommunen waren technisch weder in der Lage, Daten in digitaler Form zur Verfügung zu stellen, noch besaßen sie in irgendeiner Form Zugang zu den neuen Medien.

Diese drei Gruppen spiegeln ein breites Spektrum der Herangehensweise an das Internet im Land Niedersachsen dar. Die großen Kommunen des Landes haben inzwischen mit eigenen Projekten und Verfahren die kommunalen Internetseiten auch auf die Bereiche der Stadtplanung ausgedehnt. Die Stadt Oldenburg versucht parallel zu dem Projekt "Städtebau-Online" mit einer Projektgruppe an der örtlichen Universität die digitale Stadt einzuführen, in der nicht nur städtebauliche Planungen im Netz erscheinen, sondern auch der gesamte Behördenverkehr für den Bereich Bauleitplanung und Tiefbau über das Internet dargestellt und abgewickelt werden könnte. Dieses Projekt ist bisher jedoch nur in kleinen Ansätzen umgesetzt worden. Die Stadt Osnabrück hat neben der Teilnahme am Projekt "Städtebau-Online" ihren Flächennutzungsplan mit einer anderen Technologie ins Netz gestellt und dies mit eigenen Mitarbeitern realisiert. Hier zeigt sich, daß die schon vorhandenen Strukturen weiter fortgeführt werden. Bei diesen Kommunen bedeutet das auch, daß neue Medium erst dann einzusetzen, wenn die Leistungen durch die eigene Verwaltung erbracht werden können und somit die Kontrolle sowohl über die Technik als auch über den Inhalt der Seiten bei der Kommune verbleiben kann.

Die durch die zweite Gruppe geäußerten Bedenken gegenüber einer intensiveren Beteiligung dargestellten Gründe zeigen, daß es insbesondere in der verbindlichen Bauleitplanung nicht rein die objektiven und planerischen Aspekte sind, die diese Planung bestimmen. Allzu oft sind es leider immer noch, ja in den letzten Jahren sogar verstärkt, politische und wirtschaftliche Interessen, die intensiv die Planungsprozesse beeinflussen. Die Handlungsabläufe dieser Prozesse und die Intention der Planungsentscheidung lassen sich bei derartigen Prozessen natürlich nicht transparent und für jeden einsichtig darstellen und würden bei einer Präsentation im Internet ggf. zu Äbwägungsschwierigkeiten führen.

Die derzeit noch in der 3. Gruppe der "technischen Verweigerer" vertretenen Kommunen verringert sich nahezu täglich. Durch Projekte der kommunalen Spitzenverbände wie z.B. "Gemeinde4You" unterstützen die Kommunalverbände eine beschleunigte Vernetzung der Kommunen. Hier sind es jedoch nicht in erster Linie stadtplanerische Aspekte, sondern eher der Bereich Kultur und Tourismus sowie die Wirtschaftsförderung, die sich auf den Seiten darstellen.

Aus den vorgenannten Gründen verringerte sich somit die Zahl der Teilnahme williger Kommunen und damit gleichzeitig auch die Auswahl der zur Verfügung stehenden Projekte. Die anfänglich angedachte Selektierung von zur Verfügung stehenden B-Plänen konnte nicht in vollem Umfang durchgeführt werden. Hierzu sind die bereits oben angeführten Gründe auch der politischen und der wirtschaftlichen Einflußnahme auf Planungen heranzuziehen wie auch die teilweise geringe Anzahl der im Projektzeitraum abzuwickelnden Bauleitpläne.

2 DIE TECHNISCHE UMSETZUNG

Ziel des Projektes war es, keine neue Software zu entwickeln, sondern mit auf dem Markt befindlichen Produkten das gesamte Projekt umzusetzen. Die am Projekt beteiligten Büros haben sich für das Produkt Map-Guide der Fa. Autodesk entschieden. Hierfür waren die bereits in den Projektbüros vorhandenen Autodesk-Produkte und deren Kompatibilität sowie die zum Entscheidungszeitpunkt geringe Plugin-Größe beim Autodesk-Produkt. Ich will an dieser Stelle nicht weiter auf die technischen Details eingehen, da dies ausführlich im CORP-Vortrag der CORP2000 geschehen ist. Es sei nur ein Punkt herausgegriffen: Das Plugin.

Die Zugriffszahlen auf die Seiten des Projektes Städtebau-Online bestätigen die bereits zu Beginn des Projektes befürchteten Zugriffsverläufe. Gerade im Bereich der Bürgerbeteiligung war es wichtig, daß dem Betrachter die Führung durch die Seiten das

gesamte Layout und die technischen Voraussetzungen zur Betrachtung der gesamten Inhalte so leicht wie möglich an die Hand zu geben. Das Herunterladen von Dateien oder Plugins und deren Installation auf dem Rechner des Betrachters erschienen von Beginn an als eine besondere Hürde. Bei der Auswertung der Zugriffszahlen wurde dieser Punkt bestätigt. Sobald der User auf die Seiten der dargestellten Pläne stößt und damit die Notwendigkeit des Herunterladens des Plugins besteht, gehen die Zugriffszahlen erheblich zurück. Konkurrenzprodukte zu Map-Guide haben inzwischen diese Problem dahingehend beseitigt, daß zur Betrachtung der Pläne keine Plugins heruntergeladen werden müssen. Diese Problematik wurde ebenfalls durch die Sachbearbeiter Träger öffentlicher Belange und anderer Ämter bestätigt, da in vielen Kommunen noch eine Hierarchie bzw. Zentralisierung der administrativen Rechte am Rechner bestehen, so daß nicht jeder Sachbearbeiter Programme oder Plugins herunterladen bzw. installieren darf. Ähnliche Erfahrungen wurden ebenfalls im Bereich der 3D-Darstellung gemacht, wobei hier gesagt werden kann, daß der Umgang mit Formaten wie AVI oder JPG dem Bürger eher vertraut sind und die Zugriffsrückgänge nicht so hoch ausfallen wie bei der Installation eines Plugins.

3 DARSTELLUNGSFORM UND UMFANG

Der Umfang der die darzustellenden Planungen begleitenden Gutachten und Fachplanungen sowie der erläuternden Planungen stellte sich in Abhängigkeit zur Kommune und zur Präsenz des Planes innerhalb der kommunalen Planung als sehr unterschiedlich dar. Während der Projektdauer konnte festgestellt werden, daß Planungen plötzlich aufgrund politischer Entscheidung innerhalb einer Kommune extreme Stellenwertverschiebungen erführen.

3.1 Erläuternde Gutachten

Der Umfang der von Kommunen beauftragten Gutachten, die innerhalb des Projektes im Internet dargestellt werden konnten, waren sehr unterschiedlich. Dies hängt teilweise von der Präsenz des Projektes ab, sowie teilweise von grundsätzlichen Handhabungen innerhalb der Kommune selbst. Im Projekt städtebau-online sind sowohl Kommunen vertreten, die grundsätzlich einen relativ hohen Aufwand an Fachplanungen betreiben, bevor ein Bebauungsplan zur Satzungsreife geführt wird, als auch Kommunen die diesen Aufwand recht minimalistisch gestalten. Bei der Darstellung von fachspezifischen Gutachten stellt sich als erstes die Frage der Grenzen bei der Information des Bürgers. Anders als bei den Trägern öffentlicher Belange, wo die Planungen spezifisch auf deren Interessen durch die entsprechenden Sachbearbeiter geprüft werden können, ist der Bürger natürlich bei der Lesart eines Gutachtens auf die Formulierungsabsichten und Fähigkeiten des Fachgutachters angewiesen. Im Projekt "Städtebau-Online" wurden lediglich Fachbegriffe in einem Glossar erklärt. Die Gutachten selbst wurden nicht interpretiert, erläutert oder in irgendeiner anderen Form für den "Laien" gekürzt oder umformuliert. Hier zeigen sich erste Grenzen des Projektes. Für die Aussagen von Fachgutachten gibt es in der Regel keine allgemein verständlichen Kommentare. Menschen, die zum ersten Mal mit solchen speziellen Problematiken konfrontiert werden, können nicht in die Lage versetzt werden, komplexe Zusammenhänge objektiv beurteilen zu können ohne daß der Verfasser sich in Bereiche der Wertung oder Interpretation begibt.

3.1.1 Grafische Darstellungen

Im Bereich der zusätzlichen grafischen Darstellung zu einem Rechtsplan erreicht das Projekt unmittelbar einen Bereich, der sich der Einflußnahme auf den Eindruck des Betrachters in keinsten Weise entziehen kann. Im Projekt werden Fotos des Ist-Zustandes, computerunterstützte Implementationen angedachter Bebauungen in Ortsfotos, bis hin zu 3-dimensionalen Darstellungen möglicher Bebauungen dargestellt. All diese Darstellungen können nicht objektiv vorgenommen werden. Die Wahl des Fotostandes der Situationsdarstellung hat natürlich Einflüsse auf die Einschätzung des Wertes eines Plangebietes. Bei der Aufbereitung von Computeranimationen zur späteren Bebauung stellt sich die Frage, welcher Bauzustand dargestellt werden soll, worth-case oder die durchschnittlich zu erwartende Bebauung. Bei der Detailierung setzt sich die Problematik fort. Beschränkt man sich auf neutrale graue Kuben, bleibt für viele Betrachter der Vorstellungsbereich weit hinter der Planungsintention zurück. Legt man Wert auf architektonische Gestaltung der Gebäude mit einer ersten Detailierung, begibt man sich in einen Bereich, der in vielen Fällen nichts mit der späteren Realisierung gemein hat.

Von den Verwaltungen wurde auf die grafische oder inhaltliche Darstellung der Seiten kein Einfluß genommen, voraussichtlich deshalb, weil entweder die Möglichkeiten an dieser Stelle unterschätzt wurden oder bei den im Projekt "Städtebau-Online" dargestellten Planungen die Brisanz sich nicht hoch genug darstellte, um eine Einflußnahme vorzunehmen. Sobald jedoch die ersten wichtigen Projekte stadtplanerischer Art über die Resonanz der Internet-Darstellung wesentlich beeinflusst werden, ist absehbar, daß die Darstellungsformen sehr intensiv von den Entscheidungsträgern in der Verwaltung und in politischen Gremien beeinflusst werden. Dies stellt eine weitere Reduzierung der Objektivität der planerischen Absichten dar.

4 PRÄSENS DES PROJEKTES IN DER KOMMUNE

Für die Darstellung von Bauleitplänen im Internet ist es wichtig, daß die Planungsprozesse sich diesem Medium annähern. Die Akzeptanz der Internetdarstellung hängt sehr stark von der Präsenz dieser innerhalb der Kommune ab. Für die Bürgerbeteiligung bedeutet dies, daß derzeit noch eine intensive Begleitung durch die örtlichen Medien notwendig ist. Statistiken zeigen, daß nach jedem Bericht innerhalb der örtlichen Presse die Zugriffe auf die entsprechenden Seiten der Kommune stark ansteigen. Jedoch verliert die Presse sehr schnell ein Interesse daran, jede Veränderung auf den Internetseiten mit entsprechenden Berichten zu begleiten. Planungsprozesse, die sich erfahrungsgemäß über lange Zeiträume hinziehen und bei denen aufgrund von komplexer politischer Entscheidungsprozesse über einen längeren Zeitraum keine neuen Erkenntnisse und Planungsveränderung darzustellen sind, geraten sehr schnell in Vergessenheit. Ein Bürger, der 3 bis 4 mal innerhalb eines Monats auf die entsprechenden Internetseiten schaut und keine Veränderung vorfindet, wird nicht ohne weiteren Anlass die Seiten weiter besuchen. Ein ähnliches Verhalten gilt auch für die beteiligten Fachämter und Träger öffentlicher Belange. In einem Bebauungsplanverfahren, das aufgrund eines hohen Termindruckes sehr schnell durch das Verfahren gebracht werden mußte, war festzustellen, daß auch die Fachämter sehr häufig in ihren Überlegungen auf die neuesten Darstellungen im Internet zurückgriffen. Insbesondere die Wirtschaftsförderungsämter arbeiteten sehr frühzeitig im Bereich der Vermarktung mit der Internetdarstellung.

In diesem Bereich ist also ein Umdenken dahingehend erforderlich, daß auch Zwischenüberlegungen dargestellt werden und die Verwaltungsapparate sich von der bisherigen Praxis trennen, daß erst von allen Fachämtern abgesegnete Verfahrensschritte und freigegebenen Teilaspekte an die Öffentlichkeit geraten dürfen.

5 DIE BETEILIGUNGSVERFAHREN

Parallel zu den analogen Verfahren innerhalb der Verwaltung wurden die Beteiligungsverfahren über das Internet angeboten. Der Bürger konnte per e-mail seine Stellungnahme abgeben und die Träger öffentlicher Belange wurden darüber informiert, daß sie auch weitergehende Fachinformationen in allen gängigen Formaten in das Verfahren über das Internet einspeisen konnten. Von beiden angesprochenen Gruppen wurde nahezu kein Gebrauch vom Medium Internet gemacht. Dies hat nach unserer Erfahrung aus dem Projekt zwei Gründe. Die Bürgerbeteiligungen liefen bei dem am Projekt beteiligten Bebauungsplänen "sehr ruhig" ab. Bei zwei Bebauungsplänen wurden Bürgerversammlungen gemacht, auf denen zwar teilweise heftig diskutiert wurde, jedoch entstand kein weiterer Klärungsbedarf. Die weiteren Beteiligungsverfahren blieben ebenfalls resonanzschwach, sowohl im Internet als auch im analogen Verfahren.

Bei den Trägern öffentlicher Belange ist die Problematik anders gelagert. Die Aussagen zu einem Bebauungsplan werden auf Sachbearbeiterebene formuliert und durchlaufen dann den Hierarchieweg der Behörde. Dieser kann über e-mail in den meisten Behörden nicht eingehalten werden, da entsprechende Software nicht installiert ist. Bessere Erfolge werden erst dann erzielt werden können, wenn die Träger öffentlicher Belange nicht nur auf Sachbearbeiterebene einen Internet-Zugang haben, sondern auch die entsprechende Software installiert ist, um Stellungnahmen und Briefe im e-mail Bereich mit einer Historie und entsprechenden Freigabevermerken versehen zu können.

6 THESEN ZUR ANPASSUNG DER BAULEITPLANVERFAHREN AN DIE INTERNET-DARSTELLUNG

Um in den weiteren Verfahren eine stärkere Resonanz bei der Darstellung von städtebaulichen Planungen im Internet zu erreichen, lassen sich aus unserer Erfahrung folgende Thesen aufstellen:

- Mehr Offenheit und Diskussionswilligkeit in den politischen Gremien und der Verwaltung
- Anpassung der Planungsprozesse an das Medium (Geschwindigkeit, Transparenz, Variantendarstellung, Zwischenergebnisse diskutieren lassen)
- Intensive Werbung (Printmedien, Stadtradio, Bürgergespräche)
- Verbesserung der Infrastruktur; Bereitschaft zum Outsourcing
- Grundsätzliche Erhöhung des Dialogs im Bereich der Stadtplanung
- Verbesserung der Datenmanagement- und Workflow-Software in der Verwaltung

Grundsätzlich können detailliertere Aussagen zu Profilen der Beteiligungen erst nach einem längeren Prozeß getroffen werden. Das Medium Internet muß sich in der Bevölkerung und bei den beteiligten Ämtern noch als Kommunikationsform etablieren.

Die Auswertung der erhobenen Daten wird bis zur Corp 2001 weitgehend abgeschlossen sein und im Vortrag ergänzt.