

2.2 Das Verfahren der Planaufstellung

2.2.1 Die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange

Im Gegensatz zur Stadtentwicklungsplanung und zu den städtebaulichen Planungen wird das Verfahren zur Aufstellung der Bauleitpläne durch das Baugesetzbuch eingehend geregelt. Der vorschriftsmäßige Vollzug der einzelnen Planungsschritte ist auf jedem Flächennutzungsplan (FNP) oder Bebauungsplan (BP) von der zuständigen Dienststelle oder der Gemeindevertretung durch Unterschrift und Siegel zu bescheinigen (»Verfahrensvermerke«). Den ersten Schritt des Verfahrens bildet stets der Beschluss der Gemeindevertretung, einen FNP oder BP aufzustellen oder einen bestehenden Bauleitplan zu ändern. Sie beauftragt einen Planer mit den erforderlichen Arbeiten, etwa das Planungsamt der Stadt, des Landkreises oder ein freischaffendes Planungsbüro. Der Aufstellungsbeschluss ist ortsüblich bekannt zu machen.

Es folgen die im letzten Abschnitt behandelten Vorarbeiten, soweit sie nicht schon vor dem Aufstellungsbeschluss des Bauleitplans durchgeführt worden sind. Abschließend ist das Ergebnis dieser Planungen in die durch das Baugesetzbuch vorgeschriebene Form zu bringen. Danach bestehen Bauleitpläne immer aus einem zeichnerischen Teil – den Plänen im engeren Sinne – und einem textlichen Teil, dem Erläuterungsbericht bei Flächennutzungsplänen oder der Begründung bei Bebauungsplänen. Im FNP überwiegt der schriftliche Teil stets bei Weitem, bei einem BP ist es in der Regel umgekehrt. Besonders der zeichnerische Teil ist im geltenden Planungsrecht extrem detailliert geregelt. Bauleitpläne müssen stets in amtliche Karten eingetragen werden, in denen die Auswahl der Bestandsangaben und die dafür verwendeten Symbole einheitlich festgelegt sind.

Weiter ist die Zahl der Festsetzungen, die getroffen werden dürfen, stark begrenzt, besonders in Bebauungsplänen, die in der Regel (fast) nur die vier Mindestfestsetzungen nach § 30 BauGB enthalten (siehe 1.2.1). Für alle Festsetzungen schreibt die Verordnung über die Ausarbeitung der Bauleitpläne sowie über die Darstellung des Planinhalts (PlanzeichenV vom 19. 1. 1965 mit zahlreichen späteren Ergänzungen) mehrere Darstellungsmöglichkeiten durch Schraffuren, Raster, Buchstaben oder Symbole, in

Schwarz-Weiß oder in Farbe verbindlich vor. Andere Darstellungen oder auch nur Änderungen der festgelegten Farben sind nicht zulässig, um Missverständnisse etwa bei fehlender Planzeichenerläuterung zu vermeiden. Wegen der Begrenzung der Festsetzungsmöglichkeiten besteht regelmäßig der Wunsch nach weiteren, wenn auch unverbindlichen Planungsvorschlägen. Deren Zahl ist, wie schon ausgeführt, nicht begrenzt. Ihre Darstellung ist auch nicht durch die Planzeichenverordnung vorgeschrieben, muss sich aber deutlich von den Bestandsangaben der amtlichen Karten und von den verbindlichen Festsetzungen unterscheiden, um Verwechslungen zu vermeiden.

Alle Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange (TöB), deren Aufgabenbereich durch die Planung berührt werden kann, sind nach §4 BauGB zweimal an der Planaufstellung zu beteiligen: erstens zu Beginn der Vorarbeiten zum Bauleitplan, in der Phase der Sammlung aller für den Entwurf relevanten Daten. Dabei sind die TöB insbesondere zur Äußerung im Hinblick auf den erforderlichen Umfang der Umweltprüfung aufzufordern. Von dieser ersten Beteiligung kann bei Bebauungsplänen der Innenentwicklung (siehe 2.1.2) abgesehen werden. Die Anregungen der TöB können in der nachfolgenden Planung berücksichtigt werden – oder auch nicht. In beiden Fällen folgt die zweite Beteiligung der TöB.

Dazu beschließt die Gemeinde, den Entwurf des Bauleitplans in der durch Baugesetzbuch und Planzeichenverordnung vorgeschriebenen Form für die Dauer eines Monats öffentlich auszulegen, einschließlich einer Darstellung der nach Einschätzung der Gemeinde wesentlichen umweltbezogenen Hinweise, die bei der ersten Beteiligung der TöB eingegangen sind. Ort und Dauer der Offenlegung sind mindestens eine Woche vorher ortsüblich bekannt zu machen. Die am Verfahren beteiligten Behörden müssen direkt angeschrieben werden. In ihren Stellungnahmen sollen die TöB insbesondere die Gemeinde darauf hinweisen, wenn die Durchführung der Planung nach den ihnen vorliegenden Erkenntnissen erhebliche nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt erwarten lässt.

Als Nächstes hat die Gemeindevertretung fristgerecht vorgebrachte Bedenken und Anregungen – also auch die umweltbezogenen Hinweise der TöB – »zu prüfen«. Prüfen bedeutet nicht in jedem Fall berücksichtigen.

Sie hat nach § 1(7) BauGB lediglich »öffentliche Belange« wie Natur- und Umweltschutz gegen die »privaten Belange« der Bürger »gerecht abzuwägen«. Ein Recht der TöB auf Berücksichtigung ihrer Anregungen bedeutet das nicht, ja nicht einmal den Vorrang öffentlicher Belange vor privaten Interessen etwa der Grundeigentümer. Außerdem ist diese Formulierung so allgemein, dass die Entscheidung letztlich vollkommen in das Ermessen der Gemeindevertretung gestellt ist. Das Ergebnis der Prüfung ist den TöB mitzuteilen, das heißt, die Gemeinde braucht ihre Entscheidung nicht einmal zu begründen. Die TöB können keine Antwort auf die Frage erwarten, warum ihre regelmäßig äußerst begründeten Stellungnahmen nicht berücksichtigt worden sind.

Wenn zum Beispiel die für Naturschutz zuständige Behörde darauf hinweist, dass das Plangebiet in einem wertvollen Biotop liegt, und anregt, das Gebiet besser unter Naturschutz zu stellen, dann muss die Gemeinde zwar eine Umweltprüfung durchführen (siehe 2.1.2). Die aber führt wie dargestellt äußerst selten zu dem eindeutigen Ergebnis, dass die beabsichtigte Planung deshalb unzulässig ist, und wenn doch, lässt sich immer noch ein für die Gemeinde günstigeres Gegengutachten in Auftrag geben. Das unerwünschte Gutachten hingegen braucht nicht einmal in die Abwägung nach § 1(7) BauGB eingestellt, geschweige denn berücksichtigt zu werden. Eine Beschränkung, wen die Gemeinde mit der Umweltprüfung beauftragen darf, etwa nach der Art der amtlich zugelassenen, unabhängigen Sachverständigen beim TÜV, gibt es bisher in der Stadtplanung auch nicht.

Oder wenn die Bezirksplanungsstelle anregt, vor der Ausweisung eines neuen Wohngebiets im Außenbereich der Stadt erst einmal die leer stehenden Wohnungen in der Innenstadt zu sanieren: Der Grundsatz vom Vorrang der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung ist zwar geltendes Recht (siehe 1.3.2). Aber als das Bundesverwaltungsgericht genau das am 30. 10. 1992 feststellte, hat die Bundesregierung umgehend durch das Investitionserleichterungsgesetz vom 22. 4. 1993 die Regelung dem Ermessensvorbehalt des § 1(7) BauGB unterstellt. Auch der Einwand der Vermeidbarkeit von Umweltauswirkungen einer Planung ist damit nur gegen alle anderen öffentlichen und privaten Belange »gerecht abzuwägen«, im Klartext: eben nicht zwingend zu berücksichtigen.

Das gilt erst recht für Anregungen der TöB, die das geltende Recht nicht zwingend vorschreibt. Man denke etwa an die Möglichkeit, alle bewohnten Stadtteile in zentrale Versorgungsbereiche einzuteilen: Die Regelung des Baugesetzbuchs ist nur eine »Soll«bestimmung (siehe 1.4.2). Oder die flächendeckende Verkehrsberuhigung aller Wohn- und Mischgebiete: Sie ist nur eine »Empfehlung« der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen in Köln, kein Gesetz (siehe 1.5.2). Oder – letztes Beispiel – die Gemeinde folgt der Empfehlung eines TöB, die ökologische Bewertung von Ausgleichsmaßnahmen im Rahmen der Eingriffsregelung nach der Methode von Adam, Nohl und Valentin vorzunehmen (siehe 1.3.2). Auch wenn die Gemeinde zunächst der Anregung folgt, ihr aber später das Ergebnis nicht passt, braucht sie es nicht einmal in die Abwägung nach § 1(7) BauGB einzubeziehen, weil sie zu dieser Maßnahme gar nicht verpflichtet war.

2.2.2 Die Bürgerbeteiligung

Auch die Bürger – insbesondere die von der Planung betroffenen Grundeigentümer – haben nach § 3 BauGB zweimal die Möglichkeit, an der Aufstellung der Bauleitpläne mitzuwirken. Erstens sind sie »möglichst frühzeitig« über Umfang, Ziel und Zweck der beabsichtigten Planung zu unterrichten, noch bevor die Gemeinde sich auf eine bestimmte Planung festgelegt hat. Üblich ist bei allen nicht unwesentlichen Planungen die öffentliche Bürgeranhörung, in der den anwesenden Bürgern die Planung zunächst erläutert und danach Gelegenheit zu Fragen und Kritik gegeben wird. Nun sind Bauleitpläne in der durch die Planzeichenverordnung vorgeschriebenen Form wenig anschaulich und daher für viele Laien nicht verständlich. Deshalb sollten bei der Aufstellung von Bebauungsplänen immer auch städtebauliche Entwürfe, noch besser Modelle gezeigt werden.

Die Anregungen und Bedenken der Bürger können im weiteren Planaufstellungsverfahren berücksichtigt werden – oder auch nicht. In beiden Fällen folgt die zweite Beteiligung der Öffentlichkeit durch die Offenlegung. Diese ist, wie schon gesagt, »ortsüblich« bekannt zu machen. Üblich ist, dass sie im Amtsblatt verkündet wird, das im Rathaus in einem Schau-

kasten hängt, den fast niemand beachtet. Besser ist daher die Veröffentlichung in den Tageszeitungen, die in der Stadt am meisten gelesen werden. Hier haben die Bürger erneut die Möglichkeit, Kritik vorzubringen, etwa dass sie mit der Überplanung ihres Grundstücks nicht einverstanden sind, und anzugeben, welche Planung ihnen lieber wäre. Besonders zu Letzterem sind sie jedoch oft nicht in der Lage. Dann sollte die Gemeinde ihnen Formulierungshilfe anbieten und selbst Alternativvorschläge erarbeiten.

Als Nächstes hat die Gemeindevertretung wieder – wie schon bei den Trägern öffentlicher Belange – fristgerecht während der Offenlegung vorgebrachte Bedenken und Anregungen der Bürger »zu prüfen«, was jedoch lediglich bedeutet, dass die »privaten Belange« der Bürger nach §1(7) BauGB untereinander und gegen die öffentlichen Belange wie Natur- und Umweltschutz »gerecht abzuwägen« sind. Ein Recht auf Berücksichtigung ihrer Eingaben haben die Bürger ebenso wenig wie die am Verfahren beteiligten Behörden. Nach der Abwägung aller Eingaben der Bürger und der Träger öffentlicher Belange sowie nach den dabei beschlossenen Planänderungen erfolgt als letzter Arbeitsschritt der Satzungsbeschluss. Die Verwaltung gibt den Beschluss ortsüblich bekannt. Damit tritt ein Bebauungsplan im Normalfall als Gesetz in Kraft. Flächennutzungspläne bedürfen zu ihrer Rechtswirksamkeit vorher noch der Zustimmung der nächsthöheren Verwaltungsbehörde, die ebenfalls ortsüblich bekannt zu machen ist.

In den letzten Jahrzehnten hat sich die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Aufstellung von Bauleitplänen stark verändert. Ursprünglich als Gelegenheit für den Einzelnen gedacht, seine privaten Interessen vorzubringen, ist sie inzwischen in erster Linie zu einem wirkungsvollen Instrument massenhafter Bürgerproteste geworden gegen Naturzerstörung und Landschaftszersiedelung durch immer neue Baugebiete, gegen Umgehungsstraßen, Müllverbrennungsanlagen oder Kohlekraftwerke. Wenn zur Durchsetzung der Energiewende in den nächsten Jahren Tausende Kilometer zusätzlicher Höchstspannungsleitungen sowie Wasserspeicherkraftwerke gebaut werden müssen, könnte dies zu einer weiteren Zunahme der Bürgerproteste führen. Die Proteste gehen häufig von Bürgerinitiativen aus, die sich spontan gegen ein bestimmtes Projekt bilden.

Sie haben sich im Bundesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz (BBU) zusammengeschlossen.

Oder hinter den Protesten steht ein Umwelt- oder Naturschutzverband, der deutschlandweit organisiert ist, vor allem der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) und der Naturschutzbund Deutschland (NABU). Dabei beschränkt sich der NABU in seiner Arbeit eher auf Fragen des Naturschutzes, während der BUND Umweltschutz in dem umfassenden Sinn wie das Baugesetzbuch vom Naturschutz über Energiefragen bis zum Klimaschutz anstrebt. Man denke an Aktionen des BUND in den letzten Jahren gegen Kohlekraftwerke, Braunkohletagebau oder Verkehrsprojekte wie Stuttgart 21. Daneben gibt es Verbände, die regional begrenzt sind, wie der Bund Naturschutz (BN) in Bayern, aus dem der BUND hervorgegangen ist.

Alle Verbände verfügen über Ortsgruppen in vielen Städten und Landkreisen. Ihre Mitglieder besitzen häufig genauere Kenntnisse über das Vorkommen bedrohter Arten oder schutzwürdiger Biotop vor Ort als selbst die zuständige Naturschutzbehörde. Sie sollten deshalb bei der Aufstellung von Bauleitplänen, die erhebliche nachteilige Auswirkungen auf Natur und Umwelt erwarten lassen, wie Träger öffentlicher Belange von Anfang an beteiligt werden, obwohl sie keine Behörden und ihre Mitglieder im Allgemeinen auch keine Fachleute sind. Viele Gemeinden verfahren inzwischen freiwillig dementsprechend. Das gilt nicht für Bebauungspläne, für die nach dem Baugesetzbuch keine Umweltprüfung erforderlich ist (siehe 2.1.2).

Als Reaktion auf diese Entwicklung hat die Bundesregierung die Mitwirkungsrechte der Öffentlichkeit bei der Bauleitplanung seit Anfang der 1990er-Jahre zunehmend eingeschränkt, zum Beispiel durch das Verkehrswegebeschleunigungsgesetz (1991), das Planungsvereinfachungsgesetz (1993) und vor allem durch das Maßnahmengesetz zum BauGB vom 28. 4. 1993. Das letzte Gesetz erlaubt, die frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit entfallen zu lassen und die öffentliche Auslegung von vier auf zwei Wochen zu verkürzen, sodass bei größeren Planungen für Bürgerinitiativen und Naturschutzverbände zu wenig Zeit für eine qualifizierte Stellungnahme bleibt. Ferner kann der Bebauungsplan durch einen »Vor-

haben- und Erschließungsplan« ersetzt werden. Dabei überlässt die Gemeinde Entwurf, Aufstellung und Durchführung der Planung gleich ganz einem Bauträger oder Investor, der über das Plangebiet verfügt. Dieser hat den betroffenen Bürgern zwar »Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb angemessener Frist« zu geben, aber die dehnbare Formulierung zeigt bereits, dass der Umfang der Öffentlichkeitsbeteiligung weitgehend in das Ermessen des Planungsträgers gestellt ist.

Das soll zwar nur zulässig sein »zur Deckung eines dringenden Wohnbedarfs«. Diese Situation dürfte jedoch angesichts der in Abschnitt 1.3.1 geschilderten demografischen Entwicklung in Deutschland nur noch in sehr wenigen Gemeinden gegeben sein. Dennoch wird das Maßnahmen-gesetz heute ganz allgemein angewendet. Hat schließlich eine engagierte Bürgerinitiative oder ein etablierter Naturschutzverband trotz aller Einschränkungen seine Bedenken und Anregungen fristgerecht vorgebracht, muss ihnen das Ergebnis der Abwägung nach § 1(7) BauGB oft nicht einmal mehr mitgeteilt werden. Haben mehr als 50 Personen Stellungnahmen mit im Wesentlichen gleichem Inhalt abgegeben, können sie das Protokoll der Ratssitzung einsehen; wann und wo, wird »ortsüblich« bekannt gemacht, das heißt durch einen Aushang im Rathaus, den fast niemand liest. Die Beschleunigungsgesetze tragen ganz wesentlich zu der verbreiteten Politikverdrossenheit, zu der wachsenden Entfremdung zwischen Politik und Bevölkerung bei; mehr dazu in Abschnitt 2.4.

2.3 Politik in der Bauleitplanung

2.3.1 Allgemeines

Wie kommt nun eine Abwägung der öffentlichen und privaten Belange nach § 1(7) BauGB zustande? Der Beschluss wird im Rat der Stadt mit einfacher Mehrheit durch Vertreter politischer Parteien gefasst, die von der Bürgerschaft in den Rat gewählt worden sind. Die Volksvertreter sind daher von ihren Wählern abhängig. Sie werden sich bei jedem Beschluss zumindest auch fragen müssen: Welche Entscheidungen erwarten meine Wähler von mir? Oft oder regelmäßig hängt daher das Ergebnis der Abwä-

gung weniger von Sachargumenten als von bevorstehenden Wahlterminen oder Meinungsumfragen in der Bevölkerung ab. Der Horizont der meisten Politiker in allen Parteien ist auf die nächsten vier oder höchstens acht Jahre beschränkt.

Ganz anders dagegen das Prinzip der Nachhaltigkeit. Danach ist der Verbrauch an Naturflächen durch Bebauung und Verkehrswege so einzuschränken, dass unsere natürlichen Lebensgrundlagen für kommende Generationen erhalten bleiben. Ebenso ist die Belastung der Umwelt mit Schadstoffen auf ein dauerhaft verträgliches Maß zu begrenzen. Man denke an Kohlendioxidemissionen, die eine Grenze nicht überschreiten dürfen, die durch die globale Klimaerwärmung gesetzt wird. Bei der Abwägung nach §1(7) BauGB stehen daher die Wünsche der Politiker im Stadtrat und ihrer Wähler regelmäßig in deutlichem Gegensatz zu den Erfordernissen einer nachhaltigen Planung.

Wenn nun einzelne Ratsmitglieder, die weiter denken, die Belange des Natur- und Umweltschutzes höher bewerten möchten als kurzfristige parteipolitische Interessen, können sie sich zwar dem Fraktionszwang entziehen und in einigen Fällen gegen ihre Fraktion stimmen. Aber mit diesem Verhalten erreichen sie selten eine Änderung des Abstimmungsergebnisses und riskieren, bei der nächsten Wahl nicht wieder nominiert zu werden. Und selbst wenn es ihnen gelingt, erst ihre Fraktion und dann eine Mehrheit im Rat von der Wichtigkeit des Natur- und Umweltschutzes zu überzeugen, so ist nicht auszuschließen, dass schon in der nächsten Wahlperiode eine anders zusammengesetzte Mehrheit alle zur Nachhaltigkeit der Planung gefassten Beschlüsse wieder rückgängig macht. Das ist es, was engagierte Einzelkämpfer unter den Politikern, die es immer wieder gibt, besonders entmutigt. Durch ihre Bemühungen können sie im besten Fall erreichen, dass der allgemein vorherrschende Wahnsinn der progressiven Zerstörung von Natur und Umwelt punktuell um wenige Jahre aufgehalten wird.

Einen Sonderfall bilden hier die Partei der Grünen und grün gesinnte örtliche Wählergemeinschaften, die in Süddeutschland in einigen Gemeinden seit Jahren die größte Fraktion stellen. Wenn die Grünen vor der Wahl eine ökologisch ausgerichtete Politik versprechen, ergibt sich zwar für ihre

Ratsmitglieder selten ein Konflikt zwischen dem Willen ihrer Wähler und den Erfordernissen einer nachhaltigen Planung, wie er für die anderen Parteien bisher typisch ist. Aber wenn die Fraktion der Grünen im Stadtrat klein ist und zudem in Opposition zur Mehrheit steht, geht die Möglichkeit, eine nachhaltige Planung durchzusetzen, trotzdem gegen null. Auch wenn die Grünen als Juniorpartner mit einer der beiden großen Parteien CDU oder SPD eine Regierungskoalition bilden, bleiben die Chancen für eine nachhaltige Politik eher gering, solange eine kleine Minderheit, nämlich die Wähler der Grünen, Nachhaltigkeit wünscht, die Mehrheit der Wähler dagegen nicht, denn »der Schwanz kann nicht mit dem Hund wedeln«. Erst wenn hinter den Grünen auch eine Mehrheit der Wähler steht, bekommt die Durchsetzung einer nachhaltigen Planung eine realistische Chance, wie in den durchweg in Süddeutschland gelegenen Städten, wo die Grünen seit Jahren den (Ober)Bürgermeister stellen: in Freiburg im Breisgau, in Tübingen und mehreren kleineren Orten, in denen grün gesinnte Wählergemeinschaften die größte Fraktion im Rat bilden.

Wir erleben zurzeit einen deutlichen Wandel in der Einstellung der Bevölkerung zu grünen Themen. Seit der Atomkatastrophe im japanischen Fukushima ist die Kernforderung der Grünen, alle Atomkraftwerke so schnell wie möglich abzuschalten, Mehrheitsmeinung in der deutschen Bevölkerung. Auch sonst wächst die Zustimmung zu grüner Politik im Volk langsam. So hat das CDU-Stammland Baden-Württemberg 2011 Winfried Kretschmann zum ersten grünen Ministerpräsidenten in Deutschland gewählt. Aber das bedeutet nicht automatisch, dass auch der Stimmenanteil der Grünen bei Wahlen entsprechend zunimmt. Als etwa bei der Bundestagswahl 2013 die Grünen versuchten, mit extrem linken Forderungen selbst die Partei der Linken noch zu überbieten, während sie sich für Ziele des Natur- und Umweltschutzes kaum ernsthaft einsetzten (Beispiel »VeggieDay«), haben gerade engagierte Natur- und Umweltschützer sich in großer Zahl enttäuscht von der Partei der Grünen abgewandt.

2.3.2 Korruption in der Bauleitplanung

Natur- und Umweltschutz sind also in der Bauleitplanung schon schwer politisch durchzusetzen, wenn alles offen und ehrlich abläuft. Häufig wird jedoch eine nachhaltige Planung durch Korruption zusätzlich erschwert. Zur Veranschaulichung ein Beispiel: Angenommen, eine Gemeinde plant ein neues Wohngebiet im Außenbereich. Einige Träger öffentlicher Belange äußern Bedenken, weil die Bevölkerung in der Stadt abnimmt, und regen an, zunächst alle Baumöglichkeiten im Innenbereich auszuschöpfen. Als die Gemeindevertretung daraufhin erwägt, die Planung aufzugeben, stimmt der Träger des Bauvorhabens sie um, indem er den Entscheidungsträgern in Rat und Verwaltung Grundstücke im Plangebiet zum Bauerwartungslandpreis, also weit unter Baulandpreis (siehe 4.2.1), verspricht, wenn sie den Bebauungsplan beschließen. Oder der Bauträger baut dem Bürgermeister ein Haus im Gebiet zu einem Vorzugspreis, der noch unter den Eigenkosten des Investors liegt.

Oder ein anderes, fast alltägliches Beispiel: Eine Ladenkette möchte einen neuen Verbrauchermarkt am Stadtrand eröffnen, obwohl in der Innenstadt bereits zahlreiche Ladenlokale leer stehen. Die Gemeinde kann dieses Vorhaben ablehnen, wenn sie eine Gefährdung der vorhandenen Geschäfte in der Stadt befürchtet (siehe 1.4.2). Der Investor aber überwindet diese Bedenken durch »Spenden« an politische Parteien, Vereine oder Einrichtungen in der Stadt. Auch wenn ein Projekt nicht der Aufstellung oder Änderung eines Bebauungsplans bedarf, an dessen Zustandekommen die Gemeindevertretung immer mitwirken muss, ist Korruption möglich und weit verbreitet: beim Bau etwa einer neuen Schule oder Sportanlage, einer Umgehungsstraße oder einer Müllverbrennungsanlage. Zwar müssen diese Arbeiten alle öffentlich ausgeschrieben werden, aber den Auftrag bekommt trotzdem meistens der Anbieter, der das höchste Schmiergeld zahlt. Üblich sind bei öffentlichen Aufträgen inzwischen nach Einschätzung des Bundeskriminalamts Bestechungsgelder zwischen 1,5 und drei Prozent der Auftragssumme.

Andererseits erfüllt nicht jeder geldwerte Vorteil, den ein Kommunalpolitiker durch sein öffentliches Amt erlangt, den Tatbestand der Korrup-

tion. Die Vorsitzenden der Bau- und Planungsausschüsse beispielsweise sind oft Architekten oder Planer. Sie haben maßgebenden Einfluss auf die Entscheidungen des Rats, der im Allgemeinen den Empfehlungen der Fachausschüsse ohne weitere Diskussion folgt. Verspricht nun ein Bauträger dem Ausschussvorsitzenden umfangreiche Aufträge für sein Privatbüro, falls die Gemeinde ein bestimmtes Projekt beschließt, so kann das strafbar sein, wenn etwa das Honorar für die vereinbarte Leistung deutlich zu hoch ist; aber auch wenn nicht, erscheint eine unabhängige Abwägung der öffentlichen und privaten Belange nach § 1(7) BauGB durch den Vorsitzenden zumindest zweifelhaft. Das gilt allgemein: Die Möglichkeiten der Verbindung privater Interessen mit den Aufgaben in der Kommunalpolitik sind vielfältig und die Übergänge zum strafbaren Verhalten dabei fließend.

Über das Ausmaß der Korruption informiert das Bundeskriminalamt jedes Jahr in einem ausführlichen Bericht, dem »Bundeslagebild Korruption«. Danach entfällt regelmäßig eine große Mehrheit der einschlägigen Ermittlungsverfahren auf den öffentlichen Sektor insgesamt, also nicht allein auf die kommunalen Gebietskörperschaften. Die Dunkelziffer beträgt nach Einschätzung der zuständigen Staatsanwälte etwa 90 Prozent. Die weitaus meisten Fälle bleiben unentdeckt; und wenn ein begründeter Anfangsverdacht besteht, ist er oft nicht nachweisbar. Andererseits gibt es große Unterschiede zwischen den Gemeinden. In manchen Städten sind schmutzige Geschäfte kaum möglich, in anderen ist die Bauverwaltung fast nicht mehr arbeitsfähig, weil bis zu 50 Prozent des Personals wegen Korruptionsverdachts vom Dienst suspendiert oder schon rechtskräftig verurteilt worden sind, denn die Gemeinden sind nicht hilflos.

Wenn eine Stadt ernsthaft gegen Korruption vorgehen will, kann sie sich bei Transparency International Rat holen, einer Organisation, die sich dem Kampf gegen schmutzige Geschäfte widmet. Deren Experten schlagen relativ einfache Maßnahmen vor, die alle auf der Einsicht beruhen, dass Kontrolle das beste Mittel gegen Korruption ist. Etwa das Vieraugenprinzip: Jeder Auftrag ab einer gewissen Größenordnung trägt die Unterschrift von zwei Mitarbeitern. Oder die Personalrotation in korruptionsanfälligen Bereichen, die allerdings in kleineren Gemeinden wegen der zu

geringen Personaldecke oft nicht möglich ist. Häufig wird in den Ämtern auch ein Antikorruptionstraining durchgeführt, etwa zu der Frage, welche Werbegeschenke zulässig sein sollten und welche nicht. Der Erfolg dieser Maßnahmen ist in der Regel überzeugend, aber nur in einer kleinen Minderheit von Gemeinden, die freiwillig dazu bereit sind. Weit überwiegend wird Korruption immer noch als Kavaliersdelikt angesehen. Immer wieder finden Mitarbeiter der Kommunalverwaltung, die wegen Korruption rechtskräftig verurteilt und aus dem Dienstverhältnis entlassen worden sind, umgehend in einer anderen Gemeinde in derselben Position wieder Anstellung. Deshalb schlägt Transparency International vor, diesen Personenkreis in einer Liste zu veröffentlichen, die allen Gemeinden im Internet zugänglich gemacht wird.

Eine besonders wichtige Maßnahme im Kampf gegen Korruption ist schließlich ein allgemeines Recht auf Akteneinsicht der Öffentlichkeit, vor allem der Presse gegenüber Behörden. Transparency International hat das Ausmaß der Korruption in Behörden und Wirtschaft in 178 Ländern verglichen. In diesem Ranking belegen ausschließlich Länder die Spitzenplätze mit der geringsten Korruptionsanfälligkeit, die ihren Bürgern dieses Recht auf Akteneinsicht einräumen. In Europa gibt es entsprechende Gesetze vereinzelt schon seit Langem. Die meisten sind erst in den letzten Jahrzehnten in Kraft getreten. So verpflichtet in Deutschland das Informationsfreiheitsgesetz (IFG) seit 2006 alle Behörden, Akten auf Antrag offenzulegen.

Selbstverständlich kann die Auskunft auch verweigert werden, aber nur mit Gründen, die im Gesetz klar definiert sind, wie Datenschutz oder Innere Sicherheit. Doch die Behörden sperren sich bis heute. Im Jahr 2012 beispielsweise wurden weniger als die Hälfte aller gestellten Anträge erfüllt, und in mehr als einem weiteren Viertel der Fälle wurden die gestellten Fragen nur teilweise beantwortet. Das geht nach Meinung des Bundesbeauftragten für Informationsfreiheit Peter Schaar weit über die Ausnahmeregelungen des IFG hinaus. Immerhin hat sich Deutschland in dem Antikorruptionsranking von Transparency International in den letzten Jahren von Platz 15 auf Platz 13 verbessert. Aber bis das Amtsgeheimnis wirklich abgeschafft ist, wird es wohl noch etwas dauern.