



Das Magazin zu den Pilotprojekten
der Nationalen Stadtentwicklungspolitik
Sonderausgabe | Juni 2013

stadt:pilot spezial

Bürgerbeteiligung mit Wirkung gestalten

- ▶ Wer verfolgt welche Interessen?
- ▶ Welche Rolle spielen die richtigen Methoden?
- ▶ Wie entsteht Beteiligungskultur?

Nationale Stadtentwicklungspolitik:
Eine Gemeinschaftsinitiative von Bund,
Ländern und Gemeinden

Aus Gründen der Lesegewohnheit und der sprachlichen Vereinfachung wird bei Personen die männliche Substantivform verwendet, wenn keine geschlechtsneutrale Formulierung möglich ist. Gemeint sind immer beide Geschlechter.



Vorwort



Städtische Lebensumfelder aktiv mitgestalten

Für die Entwicklung unserer Städte spielt die Beteiligung der dort lebenden Bürger eine zentrale Rolle. Bereits seit mehreren Jahren fördert mein Ministerium Verfahren, wie wir Bürgerbeteiligung bei der Planung und Durchführung von Projekten besser einsetzen können. Beteiligung sollte so früh wie möglich beginnen. Das

heißt, zu einem Zeitpunkt, an dem noch Entscheidungsspielräume bei der Planung vorhanden sind und nicht erst, wenn die Pläne fertig sind oder kurz bevor die Bagger anrollen. Je früher wir beginnen, Wünsche zu erkennen, Interessen zu klären und diese in der weiteren Planung verantwortungsvoll zu berücksichtigen, desto höher wird am Ende die Zufriedenheit mit den Ergebnissen sein. Erfahrungen zeigen, dass die Bereitschaft der Menschen steigt, für ihr städtisches Lebensumfeld auch Verantwortung zu übernehmen. Voraussetzung ist dabei, dass sie das Gefühl haben, aktiv mitgestalten zu können.

Das gilt besonders für Stadtteile und Stadtquartiere. Nicht zuletzt deswegen haben wir in unseren Stadtentwicklungsprogrammen und Forschungsfeldern der letzten Jahre Bürgerbeteiligung nicht nur gefördert, sondern ausdrücklich auch gefordert. Durch gezielte Beteiligung städtischer Gemeinschaften, sei es durch Familien, Kinder- und Jugendliche, Senioren, Menschen mit Migrationshintergrund, den Handel, Eigentümer oder Investoren, entstehen viele neue Ideen für die Stadtentwicklung. Dies hat uns vor zwei Jahren dazu bewogen, im Rahmen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik einen weiteren Aufruf zur Einsendung von Projekten zu starten, die besonders innovative Ansätze für Bürgerbeteiligung umsetzen. Aus den zahlreichen Einsendungen sind schließlich 15 Pilotprojekte ausgewählt worden. Sie geben uns weiteren Aufschluss darüber, wie die Wirkung von Beteiligung verbessert werden kann.

Wenn es um Bürgerbeteiligung geht, kommt es darauf an, dass alle Beteiligten offen miteinander in Dialog treten und vertrauensvoll zusammenarbeiten. Das bedeutet keineswegs den Abschied von professioneller Expertise. Diese ist angesichts der aktuellen Herausforderungen dringend notwendig. Lösungen können aber heute nicht mehr nur technisch erarbeitet werden; sie müssen die Werte, Wünsche und Ideen möglichst vieler Menschen mit einbeziehen. Wir alle sind aufgefordert, dazu beizutragen.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Peter Ramsauer'.

Dr. Peter Ramsauer MdB
Bundesminister für Verkehr, Bau
und Stadtentwicklung

Inhalt

Bürgerstimmen aus den Pilotprojekten	6
Beteiligung versus Planung? Plädoyer für einen Blickwechsel von Frank Schwartze	8
Beteiligung in Planungsverfahren. Hohe Wirkung erzeugen	10
Wie Ludwigsburg nach neuen Akteuren für die Stadtentwicklung sucht. Mitreden erwünscht	12
Private Stadtentwicklung versus öffentliche Beteiligung. Möglichkeiten und Grenzen bei privaten Großinvestitionen von Christiane Kalka	14
„zusammen gewinnt“	16
Beteiligung als Bastelei oder: Du musst nicht die höchste Leiter erklimmen, um deinen Schreibtisch aufzuräumen ... von Stephan Willinger	18
Rückblende	19
Wer beteiligt wen, in St. Pauli (und Saarbrücken) oder ... „... Was ist eigentlich dieses Gentrifidingsbums?“	20
Bürgerbeteiligung in formellen Planungsverfahren. Möglichkeiten besser ausschöpfen	22
Strategischer Einsatz von Instrumenten und Methoden. Gutes Werkzeug gefragt!	24
Viel geredet – und nichts bewirkt? Wie wirkungsvolle Beteiligung gelingt von Kerstin Arbter	25
Die hohe Kunst der Partizipation. Der Bürger als Raumschaffender	26
Echte Beteiligungskultur stärkt unsere Städte	28
Zum Nachlesen	30

Editorial

Bürgerbeteiligung ist zu einem festen Bestandteil in der integrierten Stadtentwicklung geworden. Kaum ein Projekt, kaum ein Verfahren, in dem Bürger nicht beteiligt werden. Mitunter ist deswegen von „Beteiligungseuphorie“, ja sogar von „Beteiligungswut“ die Rede. Die darin mindestens latent mitschwingende Kritik macht deutlich, dass es Zeit ist, genauer hinzuschauen. Um was für eine Art von Beteiligung handelt es sich eigentlich? Wer will, wer kann und soll beteiligt werden? Wie erreicht man einander? Und von wem geht der entscheidende Impuls aus – direkt von den Stadtbewohnern oder doch eher von der Stadtverwaltung? Die pauschale Forderung, „jetzt mal Beteiligung zu machen“, reicht nicht aus, birgt im Gegenteil die Gefahr, mit unklaren Voraussetzungen überhastet loszulegen. Viele Beteiligungsverfahren geraten so ins Stocken oder scheitern gar, weil Rahmenbedingungen unklar formuliert, Fragen vielleicht nur halbherzig oder aus Angst vor schwierigen Antworten gleich gar nicht gestellt werden. Finden dann zusätzlich die Ergebnisse keine gebührende Berücksichtigung, ist der Schritt zu verhärteten Fronten, zum viel zitierten „Wutbürger“ klein. In den vergangenen zwei Jahren wurden im Rahmen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik 15 Pilotprojekte unterstützt und ausgewertet. Trotz unterschiedlicher Planungsprobleme, Maßstäbe und Dringlichkeiten hatten sie ein gemeinsames Ziel: eingefahrene Wege zu verlassen und transparente Prozesse zu entwickeln, um mit den Bürgern auf eine vertrauensvolle Weise ins Gespräch zu kommen. Die Ergebnisse dieser Projekte werden nun sichtbar, bieten Anlass zu Reflexion und zum Lernen. Genau dafür bieten die Werkstattgespräche der Nationalen Stadtentwicklungspolitik den richtigen Rahmen. In München trafen sich deswegen Verantwortliche aus den Pilotprojekten, Planer und Beteiligungsexperten aus dem In- und Ausland mit Forschern und Mitarbeitern aus der Verwaltung, um drei Tage über Bürgerbeteiligung zu diskutieren. Da genau hingeschaut werden sollte, wurde Bürgerbeteiligung in informellen und formellen Planungsverfahren betrachtet. Wie können dabei „Wirkungen“ verbessert und positive „Nachwirkungen“ erreicht und somit der Boden für Beteiligungskultur gefestigt werden?

Die Ergebnisse der Werkstatt finden sich in der vorliegenden Sonderausgabe der Magazinreihe *stadt:pilot*. Sie sind ergänzt um Reportagen aus den Pilotprojekten, um Gastbeiträge, Interviews und Informationen zum Thema. Der rote Faden verläuft dabei von grundlegenden Überlegungen zu den Interessenlagen und von dort zu Werkzeugen und Methoden. Zentrale Erkenntnis: Wer genau hinschaut, Beteiligung und Planungsverfahren als Zusammenhang denkt, kann auch präzise Fragen stellen. Wer das wiederum tut, der hört auch bei der Antwort gut zu und schafft so gute Voraussetzungen für eine starke Beteiligungskultur.

Bürgerstimmen aus den Pilotprojekten

„(...) Politik und Bürger arbeiten gemeinsam daran, das ist ein schönes Ideal, aber Bürgerbeteiligung ist nur schwer herzustellen. Das sollte aber niemanden überraschen oder enttäuschen. ‚Der Bürger‘ ist mit der Gegenwart voll ausgelastet. Berufliche Herausforderungen, (...) Kinder, Hausbau und, falls noch Zeit bleibt, ein Hobby, eine Urlaubsreise und Vereinsleben bestimmen das Alltagsleben. Für die Gestaltung der Zukunft sieht sich der Bürger weder zuständig noch verantwortlich. Dies wird als die ureigenste Aufgabe der gewählten Vertreter (...) angesehen.“

Teilnehmer an Bürgerwerkstätten, Coburg

„Ich finde es wichtig, dass Menschen den Raum mitgestalten, in dem sie leben, egal woher sie kommen.“

Integrationsbeauftragter der Stadt Ludwigsburg

SPIELRÄUME

CHANCEN GESTALTUNG TEILHABE

RAHMENBEDINGUNGEN

„Die Bürger müssen beteiligt werden, auch wenn's manchem in Politik und Verwaltung schwerfällt. Zeitige Aufklärung zu komplexen Themen schafft Transparenz. Die Wahlerfolge der Piraten zeigen – oder sollten es –, dass immer mehr Bürger die Nase voll davon haben, lediglich als Wahlmasse zu dienen und dann wieder mit ‚alternativlosen‘ Kommentaren abgespeist zu werden.“

Bürgerstimme zum Onlinedialog auf der Plattform <http://hannover.zukunftsbild.net>, Hannover

„(...) Ich war schon bei der Neugestaltung des Kirchberggeländes dabei und finde wertvoll, was wir zusammen erreicht haben. In der Aktionsgruppe Orte und Plätze helfe ich, dass es so weitergeht und der Kirchberg für alle ein schöner Ort wird und bleibt.“

Bürger von Malstatt, Saarbrücken

„Die Idee war: Wenn wir pflanzen, dann kommen auch die Bewohner runter und fragen: ‚Was macht ihr denn da?‘ Dass wir dann ins Gespräch kommen und wir sie darüber aufklären können, warum wir überhaupt eine Wunschproduktion machen. Und einige haben dann auch wirklich gemeint: ‚Dann können wir das noch machen und das noch ...‘. Wir waren ganz begeistert.“

langjährige Bewohnerin der ESSO-Häuser im Rahmen der Wunschproduktion ESSO-Häuser St. Pauli, Hamburg

„Gut, dass es den Bürgerbeirat jetzt auch auf Facebook gibt.“

aus dem Offenen Bürgertreff, Apolda

„Landschaft wird nicht durch Windenergieanlagen zerstört. Ist Zerstörung des Landschaftsbildes nicht eine Sichtweise der älteren Generation und damit ein Generationenproblem?“

17-jähriger Schüler zur Vereinbarkeit des Ausbaus von Windenergie mit den Zielen des Landschaftsschutzes, Region Hannover

„Langfristig gesehen sind einige Wünsche oder Vorstellungen unverständlich. Ich denke an unterschiedliche Generationen, heute mag dein Vorschlag gut sein, 10 Jahre später würdest du oder du vielleicht anders entscheiden, heute Jugendlicher und in 10 Jahren Mutter/Vater eines Kindes usw. (...)“

Bürger zur Wunschsammlung für die Umgestaltung des Mainufers, Aschaffenburg

ZEITHORIZONT DAUERHAFT PROZESSE MENTALITÄTSUNTERSCHIEDE SICHTWEISEN UNTERSCHIEDLICHE HERANGEHENSWEISEN MEDIENVIELFALT

„Nachhaltige Bürgerbeteiligung beruht auf Ortskenntnis, der Aufnahmefähigkeit für einfache und konkrete Vorschläge aus der Bevölkerung sowie einer auf Dauer angelegten glaubwürdigen Kommunikation. Es reicht einfach nicht aus, immer nur den mündigen Bürger zu fordern und ihn dann in der praktischen Umsetzung der Bürgerbeteiligung wieder zu entmündigen. (...)“

aus der Diskussion im Sprecherrat des Bürgerbeirates über die Fortsetzung der Bürgerbeteiligung nach dem Ende des Modellvorhabens, Apolda

„1. Eine Bürgerbeteiligung sollte vor dem Architektenwettbewerb stattfinden, da sonst bestimmte Bürgerwünsche gar nicht mehr in die Arbeit der Architekten Eingang finden. Zum Beispiel der hier im Forum von vielen vorgeschlagene Plan, den Individualverkehr in den Untergrund zu verlegen. (...) 2. Die diskutierenden Bürger sollten eine Vorstellung davon haben, was die Realisierung bestimmter Pläne kostet. Sonst steht alles, was vorgeschlagen wird, auf tönernen Füßen. Ich kann nicht einkaufen gehen, ohne vorher einen Blick in meinen Geldbeutel zu werfen.“

Kommentar zu einem Beitrag im Onlineforum zum City Bahnhof Ulm, Ulm

„Ich denke, man muss vor allem das Aushalten lernen. Manche Dinge dauern eben etwas länger. Man kann die Entwicklung dieses Geländes auch als die Entwicklung einer sozialen Plastik begreifen, einer Art Mobile in Bewegung.“

Choreograf aus dem Kreativquartier, München

OFFENHEIT TRANSPARENZ

VERSTÄNDNIS ERFAHRUNGEN

„Jetzt weiß ich endlich, womit Sie sich die ganze Zeit herumschlagen müssen.“

Bildhauer während eines Planungsworkshops zu zwei Mitarbeitern der Stadtverwaltung; ein schönes Beispiel für das gegenseitige Wachsen von Verständnis, München

„Unser Pkw kostet uns pro km 30 Cent (...). Liegt der Carsharing-Preis darüber, wäre das ein K.-o.-Kriterium.“

Anwohnermeinung im Rahmen der Mobilitätsbefragung, Greifswald

„Dadurch, dass die Kinder zur Schule gefahren werden müssen, zu Therapiestunden, Freizeitaktivitäten, Wettkämpfen oder Arztbesuchen, ist man häufig auf das Auto angewiesen, zum Einkaufen erst recht. Wie soll das mit Carsharing gehen?“

Anwohnermeinung im Rahmen der Mobilitätsbefragung, Greifswald

WÜNSCHE KONSENSFINDUNG POSITIONEN BEDINGUNGEN

VIELFALT DER BEDÜRFNISSE UND WERTE

„Ich finde die Idee des Carsharing sehr gut. Es würde mir Ausflüge mit Freunden, unabhängig von Busstrecken & Wartezeiten, ermöglichen oder auch mal einen größeren Einkauf, ohne dass ich selbst ein Auto besitzen muss. (...) Wir wollen Carsharing!“

Anwohnermeinung im Rahmen der Mobilitätsbefragung, Greifswald

„Tolle Idee! Sie muss aber für Studenten erschwinglich sein, sonst nutzen wir sie nicht.“

Anwohnermeinung im Rahmen der Mobilitätsbefragung, Greifswald

Beteiligung versus Planung?

Plädoyer für einen Blickwechsel

von Frank Schwartze

Die Diskussion zur Rolle von Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung ist gekennzeichnet von der Auseinandersetzung darüber, wie zwei scheinbar getrennte Bereiche zusammengebracht werden können. Auf der einen Seite steht ‚die Planung‘, die staatliche oder kommunale Steuerung von Entwicklungsprozessen in Städten und Regionen, die in einem hoheitlich legitimierten und instrumentell unteretzten Verfahren Entscheidungen vorbereitet und die Umsetzung determiniert. Auf der anderen Seite ‚die Beteiligung‘, die dazu parallel Anregungen und Bedenken der „Beplanten“ zum Planungsvorhaben aufnimmt und integriert. Das Bild ist geprägt von der Vorstellung, dass der Bereich der Planung ein eigenständiger Prozess ist, der in formellen Verfahren teilnehmen muss, in informellen kann und in entwicklungsorientierten Ansätzen Beteiligung braucht. Auf der Grundlage dieses Verständnisses von zwei voneinander getrennten Bereichen lassen sich die in der jüngsten Vergangenheit verstärkt thematisierten Problem- und Konfliktlinien klar benennen:

- der Bereich Beteiligung wird zu spät, zu oberflächlich oder nur pro forma im Bereich Planung berücksichtigt;
- Entscheidungen sind bereits im Bereich Planung getroffen, die im Bereich Beteiligung nicht mehr infrage gestellt, geschweige denn revidiert werden können und
- überhaupt erscheint der Bereich Beteiligung als unübersichtlicher Ausdruck heterogener Interessen einer sich ausdifferenzierenden pluralen Gesellschaft, auf den zu reagieren der geschlossene hoheitliche Bereich Planung nur unzureichend ausgelegt ist.

Die Antwort sind neue und vor allem kreativere Beteiligungsformate und -verfahren. Beteiligung, so scheint es, wird infolge der Verunsicherung oft um der Beteiligung willen durchgeführt, und nach den Verfahren stellt sich die Frage, wie Ergebnisse in der Planung verankert bzw. integriert und umgesetzt werden können. Die Konsequenzen sind Überforderung bei den Planungsakteuren, die versuchen die Beteiligungsaufwendungen zu minimieren, und Resignation bei den Beteiligten. Beides führt zu einer Verfestigung der Kluft zwischen den Bereichen. Mit diesem Verständnis wird es schwierig, offenkundige Mängel und Probleme in der kooperativen Gestaltung von Stadtentwicklungsprozessen zu beseitigen.

Planung als Integrationsprozess

Notwendig ist deshalb ein Blickwechsel, der die zwei Bereiche nicht länger getrennt betrachtet, sondern ‚die Planung‘ und ‚die

Beteiligung‘ als zwei Bestandteile eines Prozesses betrachtet. Wenn ‚die Planung‘ nach Healey neben ihrer Verantwortung für die Qualität von Räumen als ein Prozess des Managements von Landnutzungskonflikten im Widerstreit von privaten und öffentlichen Interessen betrachtet wird (vgl. P. Healey 1998), dann ist die Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Interessen und Belangen in diesem Prozess der Kern der Planung und Beteiligung ist gleich Planung. Planung ist ein koordinierter Prozess der Entscheidungsfindung für eine vorausschauende Lösung bestimmter Aufgaben. Dieser Prozess ist nicht etwas Eigenständiges, sondern ein Integrations- und Abstimmungsprozess unterschiedlicher Interessen, von denen ein Teil die Interessen der Bürger sind. Wird dieser Blickwinkel eingenommen, stellt sich nicht mehr die Frage, wie gut oder schlecht Beteiligung im Verhältnis zum Planungsprozess organisiert oder institutionalisiert wird, sondern nur jene, wie eine transparente Planungskultur und ihre Fähigkeit, unterschiedliche Interessen und Belange einzubinden, ausgebildet werden kann. Das Verständnis von Planung als entscheidungsorientierter Integrationsprozess unterschiedlicher Belange und Interessen, der von Akteuren beeinflusst wird, lässt das Bild einer alles steuernden und gestaltenden Planungsverwaltung mit dem Selbstverständnis einer objektiven Sachwalterin des Gemeinwohls hinter sich. Mit Aufgabe dieses (Selbst-)Bildes und der Anerkennung, dass es sich bei Beteiligung und Planung um ein und denselben Prozess handelt, können Fragen an Beteiligung bzw. Planungskultur präziser und problemgerechter behandelt werden.

Scoping von Interessen

Ein Anspruch, der im Jahr 2004 für die Umweltbelange mit der Novelle des Baugesetzbuches in das Bau- und Planungsrecht integriert wurde, könnte auch für Bürgerbeteiligung wirksam gemacht werden. Damals wurde sowohl das Scoping, also die frühzeitige Erfassung möglicher durch Planung berührter Interessen und Belange, als auch der Bericht eingeführt, der nachvollziehbar macht, wie mit Belangen in der Entscheidung umgegangen wird. Warum kann dieser Anspruch einer integrierten und integrierenden Planung über die Umwelt hinaus nicht auch auf andere Belange, z. B. die Interessen der Bürger, ausgedehnt werden und mit einem Scoping der Bürgerinteressen die jeweils notwendigen Verfahren und Integrationsmechanismen – die Beteiligungsformate – bestimmt werden, die strategisch für die weitere Prozessgestaltung eingesetzt werden sollen? Unter dieser Maßgabe wären Beteiligungsformate nicht mehr begleitende Maßnahmen, sondern je nach Fall, nach

ermittelter Problem- und Ausgangslage, eine Art von Werkzeug des Planungsprozesses neben anderen, wie das Lärmschutzgutachten oder die Biotopkartierung, die der sachgerechten Interessenintegration dienen.

Verständniswechsel

Die aktuellen Konflikte und Diskussionen um Beteiligung an und in der Planung sind darüber hinaus von zwei Missverständnissen geprägt. Sie resultieren aus dem Selbstverständnis der Planer und machen zusätzlich zum Blickwechsel auch einen Verständniswechsel nötig. Ein Missverständnis besteht in der Annahme, dass der Bürger in der Diskussion von Planungsentscheidungen ganz rational den von der Planung vertretenen Gemeinwohlanspruch – der ja sein Wohl im Auge hat – übernimmt. Kritik an einer Planung erscheint als (einzel-)interessengeleitet und wird vielfach als Angriff auf das in der Planerin oder dem Planer personifizierte Gemeinwohl verstanden. In der Konsequenz werden Beteiligungsverfahren als Lernverfahren angesehen und durchgeführt, um dem Bürger die Notwendigkeit einer bestimmten Entscheidung deutlich zu machen. Beteiligung wird so zur Therapie, wie sie Sherry Arnstein bereits 1969 ganz unten auf der Leiter der Beteiligung einordnete. Das zweite Missverständnis geht davon aus, dass die für die planende Verwaltung wichtigen Entscheidungen auch die für die Bürger wichtigen Entscheidungen sind. Dies führt zu Beteiligungsverfahren, die mit hohem Aufwand entwickelt und umgesetzt werden, obwohl sie ggf. nicht so hohes Interesse in der Bevölkerung an einem bestimmten Vorhaben zu erzeugen. Vor dem Hintergrund begrenzter Mittel und Kapazitäten werden auf der anderen Seite eher als unspektakulär eingeschätzte Verfahren nicht ausreichend begleitet und Konflikte brechen auf, für die keine adäquaten Interessenintegrationsmaßnahmen zur Verfügung stehen. Eine solche Übertragung von Gemeinwohl- und Problemorientierung auf den Bürger ist schwierig. Ihr steht eine Öffentlichkeit aus Bürgern gegenüber, deren Interessenspektrum weiter gefasst ist. Es umfasst ebenso rein individuelle wie auch übergeordnete und gemeinwohlorientierte Interessen. Wobei Letztere durchaus genutzt werden, um die individuellen Interessen zu vertreten. Zudem sind die Bürger in der Vertretung von Interessen und in dem Einsatz ihrer Aufmerksamkeit für Planungsprozesse pragmatisch. Eine nur schwach besuchte Planungswerkstatt kann vor diesem Hintergrund auch als Ausdruck der pragmatischen Entscheidung verstanden werden, dass der planenden Verwaltung vertraut wird und eine eigene Interessenvertretung nicht notwendig ist.

Von Beteiligung an Planung zum strategischen Beteiligungsmanagement

Die Diskussion um Beteiligung sollte sich also von einer idealisierten Vorstellung verabschieden, wonach sich der interessierte Bürger quasi selbstlos in den Dienst der Planung stellt.



Prof. Frank Schwartze (Mitte) während des Werkstattgesprächs „Bürgerbeteiligung“ in München

Stattdessen geht es darum zu erkennen, dass das Bürgerinteresse in seinen vielen Ausprägungen und Organisationsformen als ein genauso zu berücksichtigender Belang zu betrachten ist wie die bereits gut eingeführten Belange der Umwelt oder der wirtschaftlichen Akteure. Ihnen wird heute ganz automatisch Eigeninteressenvertretung und Pragmatismus zugestanden. Wenn dies für Bürgerbeteiligung akzeptiert werden, öffnet sich der Blick auf ein strategisches Verständnis von Integration der Interessen und ein dafür notwendiges Beteiligungsmanagement. Dieses zeichnet sich dadurch aus, dass

- Interessen im Vorfeld ermittelt werden (Scoping);
- pragmatisch gefragt wird, in welchem Umfang und mit welchen Methoden je nach Lage beteiligt wird – unabhängig von formellen Vorgaben, sondern nach Interessen- und Konfliktlage;
- im Planungsprozess deutlich gemacht wird, wann sich ein Beteiligungsfenster öffnet und wie es gestaltet sein muss, damit die Interessen der Bürger wirkungsvoll erfasst werden (Stichworte: Fragendefinition und Formatauswahl).

Beteiligung in der nachhaltigen Stadt

Ein solcher Blick- und Verständniswechsel ist ein wesentlicher Baustein zur Umsetzung einer nachhaltigen Stadtentwicklung. Im Gegensatz zur flächenhaften Ausdehnung der Städte in den vergangenen Jahrzehnten, die in erster Linie zu Konflikten mit der Umwelt und deshalb zur Integration der Umweltbelange in den Planungsprozess führte, wird eine nachhaltige Stadtentwicklung zu vermehrten Interessenkonflikten führen, weil sie sich im Bestand durch Verdichtung, Umbau und Erneuerung von Bau- und Infrastruktur vollzieht. Die Planungskultur der nachhaltigen Stadt braucht hierzu die notwendigen Instrumente, um verschiedene Interessen zu integrieren.

Der Autor war Mentor des Werkstattgesprächs „Bürgerbeteiligung“ in München und leitet als Vertretungsprofessor den Lehrstuhl Stadtplanung und Raumgestaltung an der BTU Cottbus. Zudem ist er geschäftsführender Partner von insar consult, gesellschaft für stadtplanung, architektur und regionalberatung.

Beteiligung in Planungsverfahren Hohe Wirkung erzielen

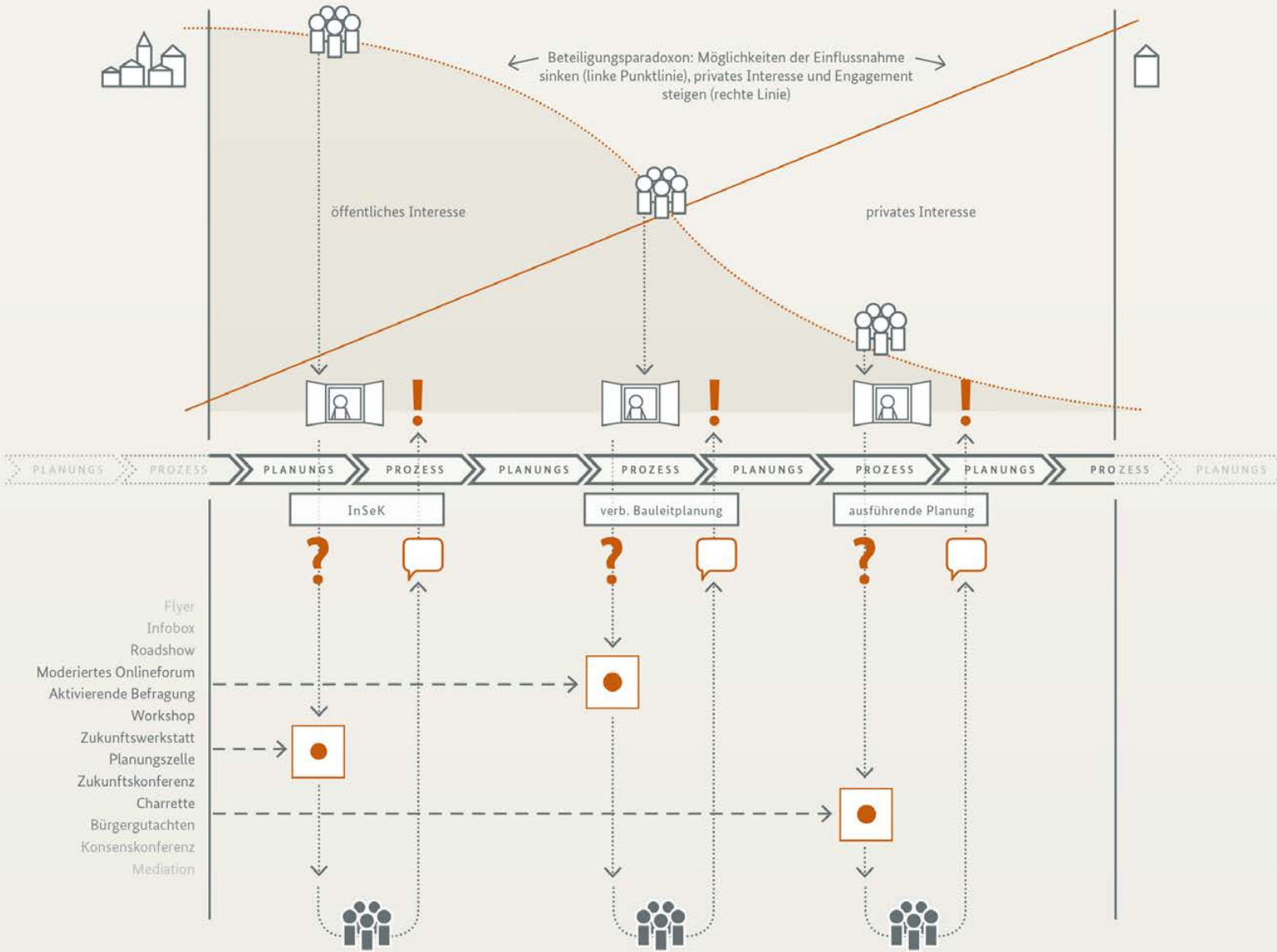
Beteiligung ist nicht gleich Beteiligung! Es gibt große Unterschiede, je nachdem wie Ort, Interessen und Verfahren zusammenkommen. Zwar gibt es Methoden und Instrumente, die erprobt sind und für den Einsatz bereitstehen. Doch wer hohe Wirkung, also tatsächlich in den jeweiligen Planungsschritt integrierbare Ergebnisse erzielen möchte, sollte zunächst den Rahmen der Beteiligung genau klären. Welche Ziele und Wünsche stehen sich gegenüber? Steht eher ein informelles Planungsverfahren, z. B. die Entwicklung eines Leitbildes oder eines Integrierten Stadtentwicklungskonzeptes an, ist der Raum, grundsätzliche Fragen und Richtungsentscheidungen

zu diskutieren, größer. Ganz anders in der verbindlichen Bauleitplanung. Hier sind grundsätzliche Entscheidungen bereits getroffen und die Bürger können in der Regel „nur“ zu Varianten einer Gesamtplanung Stellung nehmen. Grundsatzfragen können nicht mehr, Fragen zu Details (Gehwegbreiten oder Baumstandorte) noch nicht diskutiert werden. Erst die genaue Kenntnis des Kontextes erlaubt es, präzise Beteiligungsfragen zu formulieren. Kennt man diese, dann lassen sich passende Werkzeuge und Methoden finden. Und die Bürger können Antworten geben, die eine Wirkung entfalten, die zu einem gewichtigen Belang im Planungsprozess werden kann.



Impressionen aus dem 4. Werkstattgespräch der Nationalen Stadtentwicklungspolitik „Bürgerbeteiligung – Der Morgen danach ... Über Wirkungen und Nachwirkungen von Bürgerbeteiligung“, das vom 14.-16.03.2013 in einer Zwischennutzung auf dem Gelände des Pilotprojekts „Stadt kreativ denken“ stattgefunden hat

PROZESSABLAUF



Planungsprozess
 Im Zentrum verläuft der Planungsprozess, der beispielhaft verschiedene Verfahren durchläuft (InSeK, verb. Bauleitplanung, ausführende Planung). Nach oben öffnet sich der Kontext. Nach öffnen sich die zentralen Beteiligungsschritte.



Interessenkonstellation
 An einem Planungsproblem machen sich unterschiedliche, zum Teil widerstrebende Interessen von Akteuren fest.



Beteiligungsfenster
 In jedem Verfahren muss nach dem richtigen Moment gesucht werden, an dem eine sinnvolle Beteiligung durchgeführt werden kann. Das offene Beteiligungsfenster ermöglicht eine hohe Wirkung von Anregungen auf die Planungsentscheidungen.



Beteiligungsfrage
 Kontext, Interessenlagen und Verfahrensschritte sind genau umrissen – nun können Beteiligungsfragen formuliert werden.



Instrumente und Methoden
 Auf der Grundlage des Planungsproblems, der Interessenkonstellation und der Beteiligungsfragen können passende Instrumente und Methoden ausgewählt werden, um mit den Bürgern zu kommunizieren.



Durchführung
 Die Bürger werden zu Themen befragt, die in diesem Moment geklärt werden müssen. Der Verfahrensstand wird transparent gemacht, die Einwirkungsmöglichkeiten sind für alle nachvollziehbar.



Beteiligungsergebnis
 Die Bürger formulieren qualifizierte Stellungnahmen /Belange, die in den Planungsprozess einfließen können.



Ergebnisaufbereitung und -eigabe
 Die Ergebnisse /Belange der Beteiligung werden für die Integration in den Planungsprozess aufbereitet und sind eine wichtige Grundlage für die Beschlüsse der kommunalpolitischen Gremien.

Wie Ludwigsburg nach neuen Akteuren für die Stadtentwicklung sucht

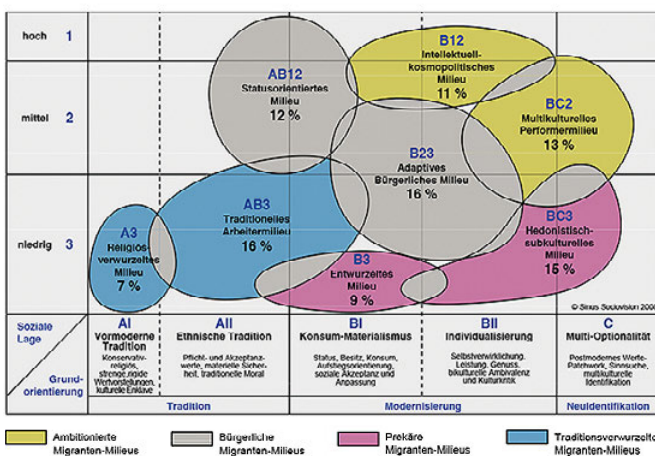
Mitreden erwünscht

Ein Stadtentwicklungskonzept, das mit mehr oder minder breiter Bürgerbeteiligung erstellt, vom Gemeinderat zur Kenntnis genommen und dann als schön bebilderte Broschüre gedruckt und abgelegt wird? Nicht in Ludwigsburg. Dort will man „einen partizipativen Prozess, der auf aktuelle Entwicklungen reagiert“.

2005 und 2006 fanden die ersten beiden Zukunftskonferenzen statt – 96 Bürgerinnen und Bürger arbeiteten mit je 16 Vertreterinnen und Vertretern der Stadtverwaltung und des Gemeinderats zusammen und entwickelten im ersten Teil Visionen und Leitsätze. Im zweiten Teil ging es dann um Leitprojekte, Maßnahmen und Netzwerke für die Umsetzung. Als „roter Faden“ der Bürgerbeteiligung wurde vereinbart, alle drei Jahre im Rahmen erneuter Zukunftskonferenzen zu überprüfen, wie es mit der Arbeit am Konzept und konkreten Handlungsvorschlägen steht. Beim „lernenden“ Prozess der Stadtentwicklung sucht Ludwigsburg intensiven Austausch mit anderen Kommunen – unter anderem im vhw-Städtenetzwerk. „Bürgerorientierte integrierte Stadtentwicklung“ haben sich die bislang 15 Mitgliedskommunen als Aufgabe gestellt. Der vhw (Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.) unterstützt sie dabei u. a. mit Milieuanalysen: Er schaut also genau hin, welche Lebenswelten und welche Lebensstile der Bürgerinnen und Bürger sich wie auf ihren Blick auf die Stadt und ihre Bereitschaft zur Beteiligung auswirken. Die jeweilige Interessenlage und die Bereitschaft zur Beteiligung unterscheiden sich von Milieu zu Milieu. „Das Instrumentarium bietet Möglichkeiten, Einschätzungen zu fundieren und darauf aufbauend Strategien zu entwickeln“, beschreibt Dr. Volker Kuder, beim vhw zuständig für die Arbeitskreise Integrierte Stadtentwicklung/Dialog.

Wer die bisherigen Beteiligungsangebote in Ludwigsburg genutzt hatte, wusste man schon recht genau. „In der Vorbereitungsphase zur letzten Zukunftskonferenz 2012 haben wir uns dann die Frage gestellt: Wen haben wir bisher nur wenig erreicht? Wie können wir unsere Beteiligungsprozesse noch breiter aufstellen?“, sagt Tobias Großmann vom Referat Nachhaltige Stadtentwicklung. Insbesondere Migranten und Jugendliche waren nicht entsprechend ihrem Anteil an der Bevölkerung repräsentiert. Das konnten die Ludwigsburger ändern – und das lag nicht nur daran, dass doppelt so viele Teilnehmer eingeladen waren wie 2005, 2006 und 2009. Eine Projektwoche in Kooperation mit einem örtlichen Gymnasium hatte den Schülern den sperrigen Begriff der Stadtentwicklung nahegebracht – der Schritt zur aktiven Teilnahme an der Zukunftskonferenz und zur Präsentation eigener Ideen war dann nur noch klein. Auch die im Rahmen eines Pilotprojekts der Nationalen Stadtentwicklungspolitik eingerichtete Internetplattform www.MeinLB.de ist ein wichtiges Instrument, um Beteiligungsmöglichkeiten stärker zu verankern und insbesondere den Austausch über Möglichkeiten zum Engagement zu fördern. Sie ging kurz vor der Zukunftskonferenz online und begleitet die städtischen Aktivitäten seither u. a. mit Filmbeiträgen. Zugleich hat sie den Anspruch, Stadtentwicklung von unten zu ermöglichen, indem jeder Ludwigsburger Projekte initiieren und Partner für ihre Umsetzung suchen kann. Zwar sieht man für die Plattform gute Chancen, weil Onlinekommunikation und Offlineformate eng miteinander vernetzt sind. Nach wenigen Monaten Probetrieb weiß man allerdings mittlerweile auch, dass das Community Management eine Daueraufgabe bleibt, für die auch nach Auslaufen der Förderung tragfähige Lösungen gefunden werden müssen. Und „digital residents“, die sich über Internetplattformen beteiligen, sind immer noch nicht in allen Milieus zu Hause.

Zwar soll www.MeinLB.de perspektivisch auch Menschen mit Migrationshintergrund erreichen, es ist den Planern aber klar, dass sie andere Wege gehen müssen, um diese Mitbürger für mehr Beteiligung an der Stadtentwicklung zu gewinnen. vhw und Q / Agentur für Forschung führten im Sommer 2012



Die Sinus-Milieus sind ein Instrument, mit dem sich Migranten ebenso differenziert analysieren lassen wie die Mehrheitsgesellschaft. Erfolgreiche Beteiligungsstrategien sollten das berücksichtigen



Zukunftskonferenz in Ludwigsburg 2012: Spiegel der Milieus der Stadtgesellschaft

31 Interviews mit Ludwigsburgern aus verschiedenen Kulturkreisen und Ethnien. Dabei wurde berücksichtigt, dass migranische Milieus mittlerweile ebenso differenziert sind wie die der Mehrheitsgesellschaft.

Ziel war nicht nur, etwas über persönliche Bedürfnisse, Interessenlagen und die Einstellung gegenüber bürgerschaftlichem Engagement und Partizipation herauszufinden – es sollten auch Kontakte geknüpft werden, auf denen künftig vielleicht aufgebaut werden kann. Für die Zukunftskonferenz erwies sich das grundsätzlich als tragfähig: Sie war 2012 „jünger, weiblicher und migrantischer“ als in den Vorjahren, wie eine Auswertung des Städtetzwerks feststellt. Auf der Stadtteilebene bleibt es aber schwierig, Beteiligung von Migranten entsprechend der Milieuverteilung im Quartier zu erreichen. Die Ansprache erfolgt in erster Linie über Multiplikatoren, beispielsweise aus den internationalen Kulturvereinen. „Sie sind hier nicht nur Betroffene, sondern arbeiten auf Augenhöhe mit. Wenn es darum geht, gemeinsam das Wohnumfeld in einem Stadtteil zu verbessern, rückt die Herkunft einfach in den Hintergrund“, meint Saliou Gueye, der Integrationsbeauftragte in Ludwigsburg. Aber längst nicht jeder, der sich engagieren möchte oder könnte, kommt auch zu den Veranstaltungen. Das Referat Nachhaltige Stadtentwicklung trägt bei der aktuellen Erstellung von Stadtteilentwicklungsplänen der Erkenntnis Rechnung, dass sich nicht alle Milieus über

das gleiche Medium erreichen lassen. Auslobungsunterlagen für ein kooperatives Planungsverfahren wurden zunächst auf einer Veranstaltung vorgestellt und durch die Anwesenden ergänzt, im Nachgang führte der vhw Telefoninterviews auf Basis einer Zufallsauswahl. Deren Ergebnisse ergänzen nun die Unterlagen. Das alles macht nicht nur Arbeit, sondern bedarf auch einer klugen Bündelung von Ressourcen. Die funktioniert nur, weil Ludwigsburg auch verwaltungsseitig schon seit Längerem neue Wege geht: Fast fünf Jahre alt ist das Referat „Nachhaltige Stadtentwicklung“ mittlerweile. Als Querschnittsreferat ist es direkt dem Oberbürgermeister zugeordnet. Die stellenneutrale Zusammenführung von Aufgabenbereichen aus den drei Dezernaten war Voraussetzung dafür, dass die elf Themenfelder des Stadtentwicklungskonzepts kontinuierlich vernetzt und vorangetrieben werden. Auch die Kopplung unterschiedlicher Förder- und Forschungsprogramme im Sinne eines ganzheitlichen Beteiligungsansatzes wird so möglich: So wurde die qualitative Studie zur Partizipation von Menschen mit Migrationshintergrund durch das BMBF im Rahmen des Projekts ZukunftWerkStadt gefördert, die Frage „Wie schaffen wir gemeinsam die Energie-wende?“ wird im Rahmen eines INTERREG-Projektes bearbeitet, und die Nationale Stadtentwicklungspolitik ermöglichte die multimedialen Bausteine.

Mehr Informationen: www.ludwigsburg.de, www.MeinLB.de

Kommentar

Das Beispiel Ludwigsburg zeigt, wie Bürgerbeteiligung nachhaltig und effektiv in die Stadtplanung integriert werden kann. Die Forschungsstelle Bürgerbeteiligung beurteilt Bürgerbeteiligung vergleichend nach den Kriterien a) Inklusion, b) Effektivität, c) Stärkung der Bürgerrolle (Empowerment) und d) Qualität. Gemessen daran kann das Verfahren als gutes Praxismodell für Bürgerbeteiligung gelten: a) Inklusion: Dadurch, dass auch Milieus angesprochen werden, die sich bislang nicht aktiv beteiligt haben, werden hier nicht nur die ohnehin aktiven Bürgerinnen und Bürger wirksam (geringe „Sozioökonomische Verzerrung“). b) Die Tatsache, dass Bürgerbeteiligung nicht als Eintagsfliege genutzt wird, zeigt, dass die Beiträge der Bürger ernst genommen werden. Geschieht dies nicht, dürfte sich dies unmittelbar am Erfolg der nächsten Einladung zeigen. c) Die breite Information der am Verfahren Beteiligten kann dazu beitragen, dass diese in ihrer Bürgerrolle aktiviert und gestärkt werden. d) Verbesserungsmöglichkeiten sehe ich vor allem bei der Qualität der Verfahrensdurchführung: Können sich insbesondere diejenigen, die vorher nicht aktiv waren, unbeeinflusst eine Meinung bilden, oder haben diejenigen Bürgerinnen und Bürger einen Vorteil, die rhetorisch stark und vorher besser informiert sind (Vermeidung von Juryeffekten)?

Insgesamt zeigt sich darin, dass das Verfahren nunmehr etabliert ist, dass die Stadt Ludwigsburg mit Fug und Recht eine Vorreiterrolle beansprucht. Es steht zu hoffen, dass dieses richtungsweisende Beteiligungsmodell auch längerfristig fortgeführt wird und anderen Städten als Beispiel für bürgerorientierte integrierte Stadtplanung dienen kann.

Dr. Volker Mittendorf ist Leiter des Bereichs Direkte Demokratie an der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung der Bergischen Universität Wuppertal und gehört zum Beraterkreis des vhw-Städtetzwerks.

Private Stadtentwicklung versus öffentliche Beteiligung

Möglichkeiten und Grenzen bei privaten Großinvestitionen

von Christiane Kalka

Wie gehen öffentliche Interessen und privates Grundeigentum, wie bürgerschaftliche Ansprüche und private Renditeerwartungen zusammen? Solche und andere Fragen zu Interessenlagen in der Stadtentwicklung werden im ExWoSt-Forschungsfeld „Innovationen für Innenstädte“ untersucht.



Charrette-Verfahren zur Ideenfindung für den Leerstand und die Innenstadt

Schon bei der Information über ein Vorhaben werden unterschiedliche Interessen sichtbar: Denn die Öffentlichkeit wird oft erst dann informiert, wenn ein Vertrag unterschrieben ist. Verhandlungen zwischen Stadt und

Eigentümer – um diesem erwünschte Nutzungen zu vermitteln oder ihn zum Verkauf zu bewegen – werden hinter verschlossenen Türen geführt. Denn es geht um viel Geld, seien es Buchwertvorstellungen oder Renditeerwartungen. Eine späte Information kann in der Öffentlichkeit aber zu Unzufriedenheit führen, weil der Prozess nicht transparent ist. Durch eine gezielte und frühzeitige Informationspolitik kann die Stadt versuchen, die Rahmenbedingungen solch sensibler Prozesse zumindest klar zu kommunizieren. In einer kleinen Kommune mit überschaubaren Strukturen kann das vergleichsweise einfach sein und auch schon mal per Bürgermeisterbrief an die Bewohnerschaft erfolgen.

Welche Ziele Bürgerbeteiligung in einer solchen Konstellation überhaupt haben kann, ist auch eine strategische Frage, die von den Interessenlagen abhängt. Genannt werden von den Städten: Information, Ideengewinnung und manchmal auch der Aufbau öffentlichen Drucks.

Einige Städte haben Beteiligungsprozesse initiiert, in denen es neben der Information darum geht, mit der Bürgerschaft Ideen für den Standort zu entwickeln. Das Interesse, sich zu beteiligen, ist wegen der Bedeutung der Gebäude normalerweise groß. Allerdings entsprechen die Ideen häufig nicht den renditeorientierten Nutzungsvorstellungen des Eigentümers. In einer der acht Modellstädte hat man trotzdem positive Erfahrungen mit einem solchen Verfahren gemacht: Die Bürgerschaft hatte die Gelegenheit, den lokalen Eigentümer kennenzulernen und von ihm selbst zu erfahren, inwieweit sich Nachfolgenutzungen für ihn rechnen müssen. Das machte die Rahmenbedingungen sehr klar. Im Verfahren weitete sich der Blick vom Objekt auf

die gesamte Innenstadt und für beide wurden Ideen entwickelt. Damit liegt das Interesse der Öffentlichkeit nicht mehr allein auf dem Gebäude.

In einem anderen Fall hat sich der Eigentümer mit seinem Investor bereit erklärt, aktuellen Leerstand für Zwischennutzungen zur Verfügung zu stellen und in einem offenen Beteiligungsprozess Anregungen aus der Bürgerschaft für die künftige Nutzung ernsthaft zu prüfen. Ob es sich um eine clevere Strategie des Investors handelt, in der allgemeinen Debatte um Beteiligung mehr Bürgernähe zu demonstrieren? Möglich ist das. Und selbstverständlich wird der Investor auch hier am Ende nur die Ideen aufnehmen, bei denen er für sein Investment einen Mehrwert sieht. Vielleicht liegt der dann aber eben nicht in einer weiteren Verkaufsfläche, sondern in einem Dachgarten, der öffentlich zugänglich ist. Immerhin zeigt sich der Investor zumindest bereit, sein Projekt nicht im stillen Kämmerlein zu entwickeln, sondern sucht frühzeitig den Weg in die Öffentlichkeit.

Ein aus Sicht der Stadt mitunter beabsichtigter Nebeneffekt von Beteiligung bei solchen Vorhaben kann sein, durch die Aufmerksamkeit, die der Beteiligungsprozess erfährt, öffentlichen Druck auf den Eigentümer auszuüben. Damit erhält Beteiligung eher die Funktion effektiver Öffentlichkeitsarbeit. Allerdings gehen die meisten Städte damit vorsichtig um, da dies ein partnerschaftliches Verhältnis mit dem Eigentümer beeinträchtigen kann. Voraussetzung, diese Möglichkeit in Erwägung zu ziehen, ist, dass der Eigentümer überhaupt greifbar ist. Verbirgt sich hinter ihm eine möglicherweise sogar internationale Organisation, die vielleicht auch noch insolvent ist, laufen solche Effekte ins Leere. Es gibt aber auch den umgekehrten Fall, dass ein Eigentümer tatsächlich als Person lokal verortet ist und – wegen der schwierigen Vermarktungslage seines Objektes – eine Offenheit für ungewöhnliche Wege zeigt. Er öffnet sein Gebäude für eine Zwischennutzung, in der verschiedene Gruppen unterschiedliche Formen des innerstädtischen Wohnens und Arbeitens testen. Hier kann sich also eine Teilöffentlichkeit eine Zeit lang das Gebäude für eigene Zwecke aneignen – auch eine Form der Beteiligung. Schlussendlich steht aber auch hier das Interesse des Eigentümers im Vordergrund, herauszufinden, welche Investitionsmodelle am ehesten marktfähig sind.



Ideen für eine ehemalige Büroimmobilie

Beteiligung bei solch privaten Vorhaben kann nur in einem relativ engen Rahmen stattfinden. Die legitimen Verwertungsinteressen des Eigentümers geben letztlich die Richtung an. Er entscheidet, was an Entgegenkommen, auch an Beteiligung möglich ist. Dem steht die Bedeutung der Standorte gegenüber, verbunden mit den nicht weniger legitimen öffentlichen Interessen. Gerade

deswegen ist es wichtig, Umfang und Rahmen der unterschiedlichen Interessenlagen von Anfang an klar zu kommunizieren. Wie weit die Offenheit der verschiedenen Eigentümer und Investoren tatsächlich geht, wird sich im Forschungsfeld noch weiter zeigen. Darin wird in acht Modellstädten untersucht, mit welchen Strategien innerstädtische Großleerstände einer neuen Nutzung zugeführt und wiederbelebt werden können. Eine der zentralen Fragen zielt auf die Möglichkeiten, wie Öffentlichkeit in die strategischen Prozesse zur Revitalisierung eingebunden und beteiligt werden kann. Die ehemaligen Warenhäuser, Bürogebäude oder Industriekomplexe befinden sich größtenteils in privatem Besitz. Damit ist die Stadt, wie aus den vorgestellten Beispielen hervorgeht, nicht die eigentlich Realisierende, sondern diejenige, die eine Entwicklung anstößt, diese begleitet und möglichst in ihrem Sinne mitgestaltet – ein komplexer Prozess.

Weitere Informationen zum Forschungsfeld und zu den Modellvorhaben gibt es unter: <http://www.bbsr.bund.de> > Forschungsprogramme > ExWoSt > Innovationen für Innenstädte

Die Autorin ist Projektleiterin Nationale Stadtentwicklungspolitik im Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.

Interessen? Immer im Plural!

Aus der Sicht von Stadtpolitikern ist der Neubau des Hauptbahnhofs eine große Sache. Das Interesse demzufolge hoch. Immerhin ist der Bahnhof die Visitenkarte einer Stadt. Ein möglicherweise schmutziges Image soll bekämpft werden und ein lebendiger Ort für Transport und Handel entstehen. Entsprechend zeitgemäß, repräsentativ und zweckmäßig sollte das Umfeld gestaltet werden. Daran Stadtbewohner zu beteiligen scheint selbstverständlich. Doch was, wenn nur wenige Bürger die Möglichkeiten zur Beteiligung nutzen? Ist das Interesse also gering? Oder verbirgt sich dahinter eine stillschweigende Übereinkunft, mit den Ideen der Stadtpolitik übereinzustimmen? Erfolgreiche Bürgerbeteiligung hängt auch von einer genauen Kenntnis der Interessen potenzieller Akteure ab. Dazu zählen natürlich auch die Bürgerinteressen. Aber wer sind die Bürger? Anwohner in der unmittelbaren Umgebung? Händler aus Ladenlokalen, Eigentümer, Angestellte, Investoren ...? Hinter jedem Bürger verbergen sich in der Regel verschiedene Interessen. Jeder spielt im Alltag unterschiedliche Rollen, tritt als Bahnfahrer, Spaziergänger, stolzer Stadtbewohner auf. Und muss, wenn er über den Bahnhof befragt wird, seine Interessen zunächst ordnen. Dennoch ist es für die planende Verwaltung wichtig zu erfahren, wo Schwerpunkte, aber auch Widersprüche dieser Interessen liegen. So entsteht plötzlich bürgerschaftliches Interesse an der geplanten Schaffung von Bauland am weit entfernten Stadtrand. Warum? Weil dort Wege von Kröten verlaufen und seltene Pflanzen beheimatet sind, die einige aktive Bürger erhalten wollen. Dass dies nicht im Interesse einer Entwicklungsgesellschaft liegt, die Reihenhäuser errichten möchte, ist nachvollziehbar. Die Mitglieder einer Baugruppe wiederum sympathisieren spontan mit den umweltbewussten Bürgern. Sie sehen kein Problem darin, Krötenwege in ihre Planung zu integrieren. Und schon entstehen Interessenkonflikte, die schnell zum Streit führen können. Durch gezielte Bürgerbeteiligung können sich aber auch bereits erste Lösungsansätze ergeben, tauchen Akteure auf, mit denen man die Planung weiterentwickeln kann.

Bevor man also mit Beteiligung beginnt, sollten Interessenlagen genau in den Blick genommen werden. Das bedeutet, frühzeitig mit vielen Akteuren Kontakt aufzunehmen, ihre Denkweisen und individuellen Ziele zu erkennen. Viel zusätzliche Arbeit, vor allem für unterbesetzte Verwaltungsressorts. Doch dieser Aufwand kann sich lohnen – mehrfach: Wer genau hinschaut, erkennt vielleicht, dass bestimmte Gruppen der Stadtbevölkerung bisher gar nicht auf der Liste standen. Vielleicht stellt man fest, dass es viel klüger wäre, statt „die Bürger“ allgemein lieber direkt Kinder und Jugendliche zu beteiligen. Denn die könnten ein Interesse daran haben, auf dem Bahnhofsvorplatz einen Ort zum Skateboarden oder für andere Aktivitäten zu bekommen. Ob das allerdings mit den Interessen der Stadtpolitiker zusammenpasst, wäre abzuwarten. Oder ... Nein! Lieber nicht abwarten, gleich handeln und beide Gruppen gemeinsam an der Planung beteiligen.

Beteiligung als Bastelei oder: Du musst nicht die höchste Leiter erklimmen, um deinen Schreibtisch aufzuräumen ...

von Stephan Willinger



Ich schreibe an einem herrlichen Frühlingsabend in meinem Kleingarten. Hinter mir liegt ein typischer Werktag mit vielen Abstimmungen, Interessenabwägungen und gemeinsamer Lösungsfindung: Zunächst habe ich mit Kollegen, Auftragnehmern und mit dem BMVBS Projekte abgestimmt, was viele Telefonate und E-Mail-Verkehr mit sich brachte. Morgens, vor der Arbeit, hatte ich mit den Kindern besprochen, was es zum Mittagessen geben sollte. Kein ganz einfacher Vorgang: Damit es allen schmeckt, müssen blitzschnell Empfindlichkeiten registriert, Alternativen formuliert und Kompromisse angebahnt werden. Mittags war ich entsprechend einkaufen, in Bonn oft eine Gelegenheit zum Streit mit Verkäuferinnen, sofern es nicht gelingt, durch eine spaßige Eröffnung oder einen Beratungswunsch deren stets latente Unlust zu überwinden. Fängt man es ungeschickt an, steht man nachher mit vier Artischocken da, was die Absprachen mit den Kindern aushebelt. Nach dem Essen habe ich dann mit ihnen über Hausaufgaben und Klavierübungen verhandelt (zum Glück nur „Wann“ und „Wie lange“ und nicht „Ob“). Am Nachmittag will der eine „irgendeine Strickleiter“ und die andere einen Behälter zum Einsammeln von Schnecken, ihren neuen Haustieren. Also suche, organisiere und helfe ich. Jetzt am Abend sitze ich also im Garten und plane nebenbei mit den Nachbarn den kommenden Gemeinschaftseinsatz und die nächste Aktion gegen die Überplanung unserer Kleingartenanlage. In der Stadtentwicklung klingt es immer so, als sei Beteiligen etwas Besonderes. Aber ist es das denn wirklich? Mein typischer

Werktag zeigt, dass wir uns ständig in Prozessen befinden, bei denen wir mit den Interessen anderer umgehen und gemeinsam Lösungen finden müssen – oder auch mal einen Konflikt riskieren. Je nach Kontext – Familie oder Soziale-Stadt-Quartier – und nach der Anzahl der involvierten Akteure kann das kompliziert werden, manchmal sogar komplex. Jedenfalls ist beides mit ständigen Rollenwechseln verbunden: Mal bin ich Auftraggeber, mal Kunde, mal Dienstleister, Bestimmer oder Ermöglicher. Und jedes Mal stehen unterschiedliche Instrumente zur Verfügung, vom Bitten über das Vorschlagen bis zum Anweisen. Ist so gesehen Beteiligen nicht ... das Leben selbst?

Wieder zu Hause ist eine Glühbirne auszuwechseln, wozu ich bei unserer Deckenhöhe eine große Leiter benötige – Arbeitshöhe etwa 3 Meter. Und da die Leiter nun schon einmal aufgebaut ist, suche ich auf 2 Metern Höhe noch in den hinteren Bereichen des Kleiderschranks nach Sommerhemden. Ende der 1960er-Jahre erfand die Stadtsoziologin Sherry Arnstein mit der „ladder of participation“ ein Instrument, um die Qualität von Beteiligungsprozessen zu bewerten. Auf die Stufen Information und Beratung folgten Teilhabe, Machtübertragung und Entscheidungsgewalt. Damals ging es um Machtkämpfe zwischen klar erkennbaren gesellschaftlichen Akteuren, die sich selbst noch als „wir hier oben“ und „die da unten“ verstanden. Deshalb die Stufen: Arnsteins Leiter war passend für eine solch hierarchische Ordnung. Die Bürger sollten die Sprossen hinaufsteigen und nach oben ans Licht kommen, wo bislang alleine die Planer gesessen hatten. Noch immer dient die Leiter als Referenz – doch die Vorstellung passt nicht mehr so recht zur heutigen Planungsrealität. Denn oben ist nicht immer besser – es gibt keinen IKEA-Universal-schlüssel. Wir sollten uns also vom Bild der Leiter verabschieden. Wer über geringfügige Varianten in einem Investorenplan informieren möchte, der sollte keine Bürgerwerkstätten veranstalten. Und wer nach frischen Nutzungsideen für leer stehende Kasernen sucht, der sollte lieber spielerisch vorgehen und ein Ausprobieren zulassen. Besser wäre es also, sich anstelle der Leiter einen Werkzeugkasten vorzustellen, aus dem man je nach verfolgtem Ziel das genau passende Instrument auswählen kann. Wie hoch man auf die Leiter steigt, ist dann eher eine Frage der Zielsetzung: neue Lampe, also ganz hoch, oder Bild an die Wand, also bis zur dritten Stufe. Da fällt mir ein: Ich sollte zum Baumarkt fahren, da gibt es solche Werkzeugkästen auch für Bürger, z. B. um die Nachbarschaft über die drohende Überbauung meiner Kleingartenanlage zu informieren ...

Rückblende

Das Bohren dicker Bretter von Carola Scholz



Ich lebe seit 1975 in Frankfurt am Main und möchte in diesem Beitrag an zwei Frankfurter „Mut-Bürgerinnen“ erinnern, die erfolgreich Kämpfe gegen Spekulation und Stadtzerstörung geführt – und am Ende durch ihr Durchhaltevermögen und ihre Unbestechlichkeit gewonnen haben. Odina Bott war in den 1960er- und -70er-Jahren Vorsitzende einer 700 Mitglieder starken Initiative, die sich zusammen mit den häuserkämpfenden Studenten gegen die Zerstörung des gründerzeitlichen Westends wehrte. Ihrem Einsatz waren die spätere Veränderungssperre, der Westend-Bebauungsplan und eine Verordnung des Landes gegen Wohnraumzweckentfremdung Anfang der 1970er-Jahre zu verdanken. Als ich 1985 in den Ortsbeirat gewählt

wurde, hatte die verdienstvolle Westend-Kämpferin zwar nur eine Beisitzerfunktion in ihrer Fraktion. Ihr Engagement und ihre Empathie für die Belange des Stadtteils allerdings waren ungebrochen und unermüdlich. Frei nach Max Weber bedeutete sie mir, dem Neuling im Gremium: „Politik ist das lange und mühsame Bohren dicker Bretter.“ Odina Bott ist im Jahr 2000 mit 77 Jahren gestorben. Im Westend erinnert ein kleiner Platz an die „Mut-Bürgerin“.

Hannelore Kraus, Besitzerin einer kleinen Pension im Frankfurter Gutleutviertel, habe ich zu Beginn meiner Zeit als Stadtverordnete in Frankfurt (1989) kennengelernt. Auch sie hat – fast im Alleingang – einen „Häuserkampf“ gewonnen: gegen den genannten Campanile, ein 268-Meter-Hochhaus, das zwischen Hauptbahnhof und Gutleutviertel entstehen sollte. Ende der 1980er-Jahre wollte der damalige Magistrat das Leitbild einer sogenannten neuen Urbanität durchsetzen, zu der auch eine „neue Generation von Hochhäusern“ gehören sollte. Wenige Stunden vor der Kommunalwahl im März 1989 war der Leiter der Bauaufsicht angewiesen worden, eine Teilbaugenehmigung für den äußerst umstrittenen Turm zu erteilen, der Europas höchstes Hochhaus werden sollte. Bekannt war, dass für den Bau des Turms die notwendige Nachbarschaftszustimmung von Hannelore Kraus fehlte. Hannelore Kraus hat sich weder von den Hochhaus-Urbanitäts-Mythen der Regierenden noch von den gebotenen 5 Millionen Euro der Investorengruppe beeindrucken lassen. Sie hat ihre Nachbarschaftszustimmung nie gegeben. Eine neue Stadtregierung konnte die Baugenehmigung zurücknehmen. Bis heute ist das Projekt nicht realisiert.

Die Autorin ist Stadtsoziologin. Beim nordrhein-westfälischen Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr ist sie Referatsleiterin für nationale und europäische Städtepolitik, Forschung, Stadtbaukultur. Sie vertritt das Land NRW in der Arbeitsgruppe Nationale Stadtentwicklungspolitik.

Umdenken von Peter Zlonicky



Langenberg heute: am unteren Bildrand die Bahnstrecke, oben links die inzwischen gebaute Umgehung

1970: Ein junger Stadtplaner gewinnt einen städtebaulichen Wettbewerb für die Altstadt von Langenberg, erhält den Auftrag für einen Sanierungsrahmenplan, gerät in Konflikte ... und gibt den Auftrag zurück. Was ist passiert? Eine Bundesstraße liegt im Tal, mitten in der Altstadt. Eine Umgehungsstraße gilt als problematisch: Eingriffe in die bergische Landschaft, in Gärten und Wohnquartiere wären unumgänglich. Der Vorschlag des ersten Preises für eine andere Verkehrsführung erscheint dem Preisgericht als „Ei des Kolumbus“. Die neue Straße könnte über die Bahn gebaut werden. Es gäbe keine Probleme mit der Topografie, keine direkten Eingriffe in private Besitzverhältnisse.

Während der öffentlichen Sitzungen des Stadtrats regt sich Unmut im Publikum: Eine Straße in Hochlage, nahe an den Obergeschossen der an der Bahn gelegenen Häuser? Wie weit geht der Lärm über die Bebauung hinaus? Wie

weit reichen die Eingriffe? Eine erste Bürgerinitiative schreibt eine Petition, argumentiert eindringlich, verteilt Flugblätter. Der Planer wird nachdenklich: „Gibt es hier etwas, was ich nicht bedacht, was ich falsch eingeschätzt habe? Offensichtlich haben die unmittelbar Betroffenen eine Perspektive, die ich in meinen Modellen nicht gesehen habe.“ Der Rat bleibt bei seinen Beschlüssen, es gibt Gespräche mit der Initiative, der Planer bittet um Auflösung des Vertrags.

Diese Erfahrung hat meine Sicht auf die Städte verändert: Bestand, Bewohner, Beteiligung brauchen eine andere Qualität der Planung. 1971 führt das Städtebauförderungsgesetz den Sozialplan ein, 1976 das Bundesbaugesetz die frühzeitige Bürgerbeteiligung. Nichts bleibt, wie es ist? Na ja, es gäbe auch andere Geschichten zu erzählen.

Der Autor ist Stadtplaner, Professor für Städtebau und Mitglied des Kuratoriums zur Nationalen Stadtentwicklungspolitik.

Wer beteiligt wen, in St. Pauli (und Saarbrücken) oder ... „... Was ist eigentlich dieses Gentrifidingsbums?“

Den Menschen in Hamburg-St. Pauli gehen die Veränderungen im Kiez manchmal etwas zu schnell. Ihnen eine Stimme zu geben, sie zu vernetzen und mit politisch Verantwortlichen zusammenzubringen, ist deshalb Ziel des GWA St. Pauli e. V. Um voneinander zu lernen, haben die Hamburger vor Kurzem Kollegen aus dem Saarbrücker Pilotprojekt eingeladen. Dort, im Stadtteil Malstatt, organisieren sich ebenfalls die Bewohner und übernehmen immer stärker Verantwortung für ihr Quartier.



„Im Stadtteil gibt es so viele unterschiedliche Menschen, die sich mit seiner Entwicklung beschäftigen – das ist ein ungeheurer Wissensschatz“, sagt Janne Kempe, Mitarbeiterin des GWA (Gemeinwesenarbeit) St. Pauli e. V. mit Sitz am Hein-Köllisch-Platz unweit der weltberühmten Reeperbahn. Sie koordiniert das Pilotprojekt „St. Pauli selber machen“, mit dem die Perspektive umgedreht werden soll: Nicht Verwaltung, Politik und Investoren sollen die Bewohner beteiligen, sondern umgekehrt. Die Menschen im Kiez sollen wissen und verstehen, was passiert, ihre Rechte und Handlungsoptionen kennen. In attraktiver Lage zwischen den Entwicklungspolen HafenCity und Neue Mitte Altona sind in den vergangenen Jahren Prestigeprojekte wie die „Tanzenden Türme“, entworfen vom Architektenbüro BRT, oder das Bernhard-Nocht-Quartier mit hochklassigen Wohnungen realisiert worden, von denen die wachsende Stadt Hamburg insgesamt profitiert. Mieten und Kaufpreise für Wohnraum allerdings erreichen neue Höchstwerte. Die Entscheidungen über die Projekte werden in der Wahrnehmung vieler Bewohner ohne ihre Zustimmung getroffen.

Die GWA ist seit über 35 Jahren nah dran an dieser Lebenswelt, kennt Strukturen, Befindlichkeiten, wichtige Orte. Nach ihrer Auffassung soll St. Pauli auch in zehn Jahren noch seinem Ruf als toleranter und lebendiger Stadtteil gerecht werden. Viel Energie fließt derzeit in die Auseinandersetzung um prominente Einzelobjekte wie das Niebuhr-Hochhaus oder die ESSO-Häuser am Spielbudenplatz, deren Zukunft unklar ist. „Informations-transport an die Orte, die von Umstrukturierungen betroffen sind“, ist deshalb ein Anspruch von Janne Kempe. Mit dem

„12-Punkte-Plan als Notreibleine gegen Gentrifizierung“, für den derzeit Unterschriften gesammelt werden, geht man noch etwas weiter: „Offenlegung aller Planungen“ und „Alles gehört auf den Prüfstand“ sind zentrale Forderungen.

Gentrifizierung = „alles Schickimicki“

Die Interessenartikulation der Bewohner wird auf vielfältige Weise unterstützt. Mithilfe der Projektpartner von den Hamburger Hochschulen sind im Rahmen des Pilotprojekts innovative Formate entwickelt worden. Sabine Stövesand, Professorin für Soziale Arbeit, berät das Team des GWA St. Pauli e. V. und hilft den Bewohnern bei ihrer „Wunschproduktion“. Doch Wünsche zu äußern ist eins, sie umzusetzen viel mehr! Auf diese Weise ist im Kiez vor Jahren bereits aus dem Protest gegen eine Bebauung ein kleiner, von Anwohnern entworfener Park („Park Fiction“) mit Blick auf den Hafen entstanden, der sich heute großer Beliebtheit erfreut. Darüber hinaus bietet Prof. Jesko Fezer vom Studio für experimentelles Design den Bewohnern mit seinen Studierenden kostenlose Gestaltungsberatung an. Sie helfen z. B. bei der Gestaltung einer Kneipe, entwickeln Stehtische für den Schnack im Hausflur oder machen durch einfache Maßnahmen kleine Wohnungen besser nutzbar. Mit der Lösung alltäglicher Probleme wird so manchmal der Anstoß für Aktivitäten im Quartier gegeben. Die Bewohner am Hein-Köllisch-Platz kennen die Zusammenhänge im Stadtteil sehr genau, auch wenn Gentrifizierung bei ihnen „alles Schickimicki“ heißt. Dinge in einfache und verständliche Sprache übersetzen und Bring-Strukturen schaffen, das tun die Mitarbeiter der GWA täglich, mit Bewohnern, Club-Betreibern oder Ladeninhabern. Diese übernehmen nun verstärkt Verantwortung, planen kleine Aktionen wie das Blumenpflanzen im letzten Frühjahr oder organisieren Ausstellungen im öffentlichen Raum. Auch bei der gerade abgeschlossenen Protestkulturwoche waren sie an vielen Veranstaltungen maßgeblich beteiligt.

Der Draht zu Verwaltung und Politik ist gut. Mit Vertretern des Bezirksamts und der Fraktionen der Bezirksversammlung hat es Abstimmungsrunden und Runde Tische auch unter Beteiligung der Investoren gegeben. Immer öfter sind es die Leute aus St. Pauli selbst, die auf diesen Veranstaltungen Position beziehen. Aus Sicht des Bezirksamtsleiters Andy Grote werden die

ESSO-Häuser (ggf. auch das Niebuhr-Hochhaus) wohl „die letzten Bereiche in St. Pauli-Süd sein, an denen noch Auseinandersetzungen mit groß angelegten Investorenplanungen zu erwarten sind.“ Oberstes Ziel sei jetzt der Erhalt der gewachsenen baulichen und sozialen Strukturen. Angestrebt wird als Entwicklungsperspektive eher „eine moderate Nachverdichtung zur Erhöhung des Anteils an gefördertem Wohnraum, jedoch ohne gravierende Eingriffe in das Straßenbild“. Bereits seit 2008 gibt es eine städtebauliche, seit 2012 eine soziale Erhaltungsverordnung. Diese Steuerungsinstrumente sollen künftig stärker greifen.

Auf dem Weg zu einer Beteiligungskultur?

Lernen kann man aber auch von anderen. Deshalb kamen im März Kollegen vom Pilotprojekt „Bottom Up!“ aus Saarbrücken zu Besuch. Auch im dortigen Stadtteil Malstatt verfolgt man einen Stadtentwicklungsansatz aus der Gemeinwesenarbeit heraus. Anne-Marie Marx ist seit 30 Jahren in diesem Bereich tätig und jetzt Koordinatorin der Stadtteilorganisation „Malstatt – gemeinsam stark!“ Sie hat den Niedergang des Bergbaus und den Strukturwandel miterlebt, „lange Jahre der Depression in der Region“, wie sie sagt. Mit MaGS ist es gelungen, etwas Optimismus zu verbreiten. In Anlehnung an die



St. Pauli trifft Saarbrücken

Methoden des Community Organizing sind nach Einzelgesprächen zur Meinungsbildung in der Nachbarschaft in vier Aktionsgruppen zahlreiche Anliegen zur Verbesserung der Situation im



Die „Tanzenden Türme“ und die ESSO-Häuser, dazu Hamburger Wetter

Quartier erarbeitet und auf einer Stadtteilversammlung präsentiert worden. Die Verwaltung wird im Sommer zur Umsetzbarkeit der Maßnahmen Stellung nehmen. Dieses Vorgehen soll in den nächsten Jahren zur Routine werden. An solchen Dialogstrukturen möchte man auch in St. Pauli verstärkt arbeiten. Wenn es nach Amtsleiter Grote geht, soll die situative Strategie künftig fortgesetzt werden: „Für den Bereich gibt es bezüglich der Bürgerbeteiligung kein Schema F. Die Formate müssen wie in der Vergangenheit maßgeschneidert und projektbezogen sein.“ Bei der GWA denkt man noch weiter in Richtung einer prozessbegleitenden Beteiligungskultur. „Der Bezirk sollte dem Stadtteil Einrichtungen als dauerhafte Beteiligungsstruktur vor Ort zur Verfügung stellen“, meint Janne Kempe, denn „nur über kontinuierliche Angebote, die über einzelne Projekte hinausgehen, können die Menschen in den Aushandlungsprozessen dauerhaft eine Stimme haben.“ Es bleibt also spannend auf St. Pauli (und in Saarbrücken auch).

Kommentar

Gemeinwesenarbeit als Ausgangspunkt von Stadtentwicklung

Gemeinwesenarbeit (GWA) orientiert sich daran, ein funktionierendes Gemeinwesen zu entwickeln, und nicht daran, ein Förderprojekt umzusetzen. Das ist der große Unterschied und Vorteil gegenüber Beteiligungsverfahren mit direktem Bezug zu zeitlich begrenzten Maßnahmen und Fördertöpfen, die im kommunalen Alltag (fast) zur Regel geworden sind. Dort besteht aus den Förderzusammenhängen heraus das Risiko, Themen konzeptionell engzuführen; Zugänge sind oft hochschwellig, es fehlt die Verankerung in der Lebenswelt vieler Bewohnerinnen und Bewohner, die im Zweifelsfall drängendere Sorgen haben als die Verbesserung des Quartiers. Hingegen ist Gemeinwesenarbeit breiter konzipiert, zielt auf Bildungsprozesse wie auf die konkrete Verbesserung von materiellen Bedingungen in der Nachbarschaft. Sie ist langfristig angelegt und sehr flexibel in Kommunikation, Ansprache und Einbindung der BewohnerInnen im Quartier. Es geht nicht darum, dass die Leute ihre schon vorgefestigten Ideen und Interessen möglichst zügig in einem Projekt umsetzen, sondern es kommen Menschen zusammen, die zunächst Wünsche und Gefühle mitbringen – und dann entstehen im Dialog Ideen und Verbesserungsvorschläge.

In Hamburg-St. Pauli zeigen viele Projekte, dass es möglich ist, aus der GWA heraus auch unter Entwicklungsdruck den Investoreninteressen die Wünsche der BewohnerInnen entgegenzustellen und so eine gebrauchts- und bedarfsorientierte, gerechte Stadtentwicklung zu betreiben. Und sie ist mit vergleichsweise geringen Budgets zu organisieren. Wenn man eine Beteiligungskultur anstrebt, wie sie jetzt auch vom Deutschen Städtetag gefordert wird, dann gehört die Unterstützung und finanzielle Absicherung der Gemeinwesenarbeit durch die kommunale Ebene aus meiner Sicht ganz selbstverständlich dazu.

Simon Güntner ist Professor für Sozialwissenschaften an der Hochschule für angewandte Wissenschaften (HAW-Hamburg). Er unterstützt den GWA St. Pauli e. V. bei dem Pilotprojekt, z. B. durch Moderation von Veranstaltungen.

Bürgerbeteiligung in formellen Planungsverfahren

Möglichkeiten besser ausschöpfen

Eigentlich ist Bürgerbeteiligung in der formellen Planung gesetzlich klar geregelt. Im Gespräch mit Eva Fendel, Amt für Stadtplanung und Bauordnung Essen, und Torben Heinemann, Verkehrs- und Tiefbauamt Leipzig, wird deutlich, wo aus Verwaltungssicht Spielräume für mehr qualifizierte Bürgerbeteiligung in formellen Planungsverfahren liegen.

stadt:pilot spezial: Formelle Verfahren wie z. B. die verbindliche Bauleitplanung schaffen Planungssicherheit. Allerdings sind die Einflussmöglichkeiten der Bürger eher begrenzt. Sind Konflikte vorprogrammiert?

Torben Heinemann: Konflikte müssen nicht zwangsläufig sein, wenn allen Beteiligten vermittelt werden kann, welche Spielräume vorhanden sind und wie diese genutzt werden können. Wichtig ist, dass wir als Mitarbeiter der Verwaltung deutlich machen, dass wir zum Zeitpunkt, wenn wir mit einer verbindlichen Bauleitplanung an die Öffentlichkeit gehen, nur noch Varianten bzw. Details der Planung, jedoch nicht mehr die Planung an sich diskutieren wollen. Diskussionen um das „Ob“ der Planung müssen viel früher erfolgen.

Eva Fendel: Prinzipiell ist Bürgerbeteiligung durch das BauGB eindeutig und ausreichend geregelt. Wir nutzen die damit vorhandenen Möglichkeiten aber nicht aus. Oftmals wird die frühzeitige Beteiligung nach § 3 Abs. 1 BauGB schon oder vielmehr erst mit konkreten Planungsvorstellungen durchgeführt. Das „Ob“ und „Wie“ ist dann kaum noch zu diskutieren, der Wunsch wird aber dennoch oftmals erhoben. Damit verbunden ist, dass die

Verbindlichkeit unserer Arbeit in formellen Verfahren von den Bürgern in den letzten Jahren immer öfter infrage gestellt wird.

stadt:pilot spezial: Woran liegt das?

Fendel: Maßgeblich an mangelndem Vertrauen der Menschen in Planung und Politik und oftmals auch an der Kommunikation selbst. Wir haben als Verwaltung zwar Meinungen und Anregungen der Bürger abgefragt, konnten die Antworten für unsere Planungen jedoch oft nicht verwenden. Daraus folgte oft auch, dass Meinungsäußerungen weder abgewogen wurden noch in den Satzungsbeschlüssen Beachtung fanden.

stadt:pilot spezial: Sind Bebauungspläne nicht vielleicht zu kompliziert für Bürgerbeteiligung?

Fendel: Sie sind schwierig. Richtig. Aber wir können nicht alle Planungsverfahren auf Bürgertauglichkeit trimmen. Indirekt versuchen wir das, indem wir z. B. spezielle Visualisierungen anfertigen lassen. Oft hat das aber kontraproduktive Wirkung, weil dann über Details statt über den eigentlichen B-Plan diskutiert wird. Das Dilemma liegt zwischen unserer Notwendigkeit, ein Planungserfordernis, also ein Ziel zu bestimmen, um überhaupt rechtsverbindlich arbeiten zu können, und dem Wunsch der Bürger, solche Planungsziele, die eigentlich zum Zeitpunkt der Beteiligung nicht mehr verhandelbar sind, diskutieren zu wollen und eben nicht nur Varianten zu den Planungszielen.

stadt:pilot spezial: Wie werden die Bürgerwünsche dann eigentlich abgewogen?

Fendel: Aus der persönlichen Erfahrung und übersummativ betrachtet: Etwa 50 % der Anregungen beschäftigen sich mit Dingen, die nicht Thema sind. Sie fallen unter die Rubrik: „Nicht Gegenstand des Bebauungsplanverfahrens“. Wie gesagt diskutieren die Bürger oft Details wie Stellplätze, einzelne Bäume oder Fassadengestaltungen, die aber mit dem eigentlichen B-Plan-Verfahren, das einen viel größeren Festsetzungsrahmen hat, nicht geregelt werden. Von den restlichen 50 % wird oftmals ein großer Teil nach inhaltlicher Abwägung nicht berücksichtigt. Letztendlich hat nur ein geringer Anteil der Stellungnahmen eine explizite planungsverändernde Wirkung. Die sind dann aber auch sehr wichtig.

stadt:pilot spezial: Wie könnte man den „Wirkungsgrad“ erhöhen?

Fendel: Probleme entstehen oft, weil Bürgermeinungen nicht ausformuliert werden. Wenn da statt „ich finde alles falsch“



Drei Varianten zur Diskussion gestellt. Ausschnitt aus dem Bebauungsplanentwurf „Güterbahnhof / Essen-West“



Eva Fendel (rechts) im Gespräch mit Torben Heinemann (rechtes Bild Mitte)

eine differenzierte Position stünde, würde die Stellungnahme intensiver in die Planung einbezogen werden können. Denkbar wären z. B. Bürgergutachten, um die Bürgerstimmen fachlich zu qualifizieren, zu filtern, zu sortieren und in ihrer Meinungsvielfalt in den Planungsprozess einzubringen. Durch eine professionelle Aufbereitung können Bürger auch zugleich umfangreich informiert werden. Im Bauleitplanverfahren sind für viele andere Themen wie Naturschutz etc. auch entsprechende Gutachten erforderlich, die den jeweiligen Belang qualifizieren. Die Kosten für so ein Gutachten könnten vom Investor mitgetragen werden. Investoren sind zunehmend daran interessiert, dass eine Planung geschmeidig läuft, und bereit, die Bürger direkt miteinzubeziehen.

stadt:pilot spezial: Erfahren die Bürger eigentlich, wie mit ihrer Eingabe umgegangen wurde?

Heinemann: Oftmals nicht direkt bzw. zeitnah, jedenfalls bei komplexen Verkehrsbaumaßnahmen kann dies der Fall sein. Bis zur Baumaßnahme können schnell mal fünf bis zehn Jahre vergehen. Der Zusammenhang zwischen Planverfahren und Baumaßnahme ist dann schwer herzustellen. Wir müssen als Verwaltung vorsichtig sein, Maßnahmen anzukündigen und inhaltliche Zusagen zu machen, die wir aus verschiedenen Gründen nicht halten können. Mehr noch: Es gefährdet das Vertrauen in die Verwaltung, wenn z. B. aufgrund von geänderten Rahmenbedingungen oder Haushaltszwängen nichts passiert.

Fendel: Hier ist zu differenzieren zwischen Planfeststellungsbeschlüssen auf der einen und den normalen Bebauungsplänen auf der anderen Seite. Zwischen Bebauungsplan und Bau stehen meistens keine Jahre. Zudem erfahren unsere Bürger immer unaufgefordert, wie mit ihren Anregungen umgegangen wurde. Jeder erhält einen Auszug aus der Abwägung inklusive einer Begründung.

stadt:pilot spezial: Glauben Sie, dass informelle Kommunikation vor und nach formellen Verfahren die Qualität von Beteiligung verbessern könnte?

Heinemann: Das würde sicher helfen und ist nicht nur für die verbindliche Bauleitplanung zu überlegen. Besonders hilfreich wäre sie sicher bei den von Frau Fendel erwähnten formellen Planfeststellungsverfahren. Diese großen Infrastrukturplanungen, z. B. Trassenfestlegungen bei der Bahn, haben das Problem, dass die Maßnahmen auf Grundlage oft jahrelang zurückliegender Fachplanungen erfolgen. Für die hat sich damals kaum ein Bürger interessiert, auch weil mögliche Folgen zu weit in der Zukunft lagen. Erst mit der Umsetzung erkennen die Bürger, was passiert,

und wollen uns als Kommune z. B. für mangelnden Lärmschutz verantwortlich machen. Allerdings haben wir weder die Informationen noch die Kompetenzen, diese Planungen zu beeinflussen oder zu ändern. Der Planungsträger selbst ist in der Regel nicht greifbar, weder vor Ort noch durch die kommunale Politik.

Fendel: Sehr hilfreich wäre es deshalb, wenn die Planungsträger durch kontinuierliche Kommunikation im Vorfeld ihre Verfahren transparenter und für die Bürger zugänglicher machen. Zu empfehlen wäre auch, die Bürger frühzeitiger und qualifiziert z. B. bereits beim Linienbestimmungsverfahren zu beteiligen. So könnten die Kommunen entlastet werden, müssten also nicht zu einem viel zu späten Zeitpunkt zusätzliche Aufgaben übernehmen, für die sie eigentlich nicht zuständig sind.

Heinemann: Der Bund steht hier sicherlich in einer besonderen Verantwortung, da er letztlich als Planungsträger vieler solcher Verfahren auch auf kommunale Partner angewiesen ist, die oftmals die Vermittlung der Planung an die Bürger übernehmen. Bürgerbeteiligung kann nicht nur aus der Ferne durchgeführt werden. Stärkere Kooperation zwischen den Planungsebenen würde wohl allen helfen.

stadt:pilot spezial: Generell erfordert informelle Beteiligung personelle und finanzielle Ressourcen. Wie sieht die Bereitschaft dafür aus?

Heinemann: Die Kostenfrage ist oft ungeklärt: „Präventive“ Beteiligung, also das frühzeitige Erklären von Plänen, ist keine „Pflichtaufgabe“ der Verwaltung. Wenn so etwas gemacht wird, geschieht das auf freiwilliger Basis oder ggf. auf politische Forderung hin. Dafür finanzielle Ressourcen oder gar eine Stelle zu bekommen, halte ich auch angesichts der generell angespannten Haushaltslage in vielen Kommunen für schwer durchsetzbar.

stadt:pilot spezial: Wäre es sinnvoll, solch „präventive“ Beteiligung zur Pflichtaufgabe zu machen?

Heinemann: Nicht unbedingt. Und zwar ganz einfach deshalb, weil Verwaltung und Bürger vielerorts das Problem erkennen und Schritt für Schritt Lösungen – im Konsens – erarbeiten, um Beteiligungsergebnisse in der formellen Planung zu qualifizieren. Zum Beispiel schalten Bürger finanziert aus eigenen Mitteln professionelle Vermittler ein, die ihre Interessen an der Planung bündeln. So haben wir in Leipzig positive Erfahrungen mit den Betreibern von Freisitzen bei der Umbauplanung einer vielfältig genutzten Straße im Leipziger Süden gemacht. Solche experimentellen Impulse zur Entwicklung innovativer Lösungen aus eigener Kraft würden durch eine gesetzliche Verpflichtung wohl eher behindert, wenn nicht gar verhindert.

Strategischer Einsatz von Instrumenten und Methoden

Gutes Werkzeug gefragt!

In wohl kaum einem anderen Feld der Stadtentwicklung wird so viel mit verschiedenen Instrumenten und Methoden experimentiert wie im Bereich der Bürgerbeteiligung. Auch bei den Pilotprojekten der Nationalen Stadtentwicklungspolitik wurde kräftig ausprobiert, der eigene Werkzeugkasten ausgebaut und weiterentwickelt. Wichtig ist dabei: Methoden sind kein Selbstzweck! Vor ihrer Auswahl sind Thema und Fragestellung der Beteiligung zu klären. Und nachher sollten die Ergebnisse wertschätzend aufgenommen und dokumentiert werden. Vier Beispiele:



Bilder bewegen

Auch wenn es sich bei dem Bild ganz offensichtlich um eine Montage handelt: Es hinterlässt beim Betrachter einen bleibenden Eindruck, wirkt nach. Die Montage stammt von

Kunststudierenden aus Saarbrücken. Als Bauschild inszeniert, machte die fiktive Planung auf das Pilotprojekt „Bottom Up!“ und dessen Initiative „Malstatt – gemeinsam stark!“ aufmerksam. Die Malstätter Rinne, eine zehn Gleise starke Eisenbahnschlucht, war plötzlich zu einem schmucken Park mit Riesenrad geworden. Der Subtext „Veränderung ist möglich!“ sollte die Menschen für den Stadtteil und dessen Entwicklung sensibilisieren. Die provokative Aktion zeigte prompt Wirkung. Mehr als 100 Interessierte kamen Ende Februar zur Stadtteilversammlung, und in Malstatt macht sich seitdem tatsächlich Aufbruchsstimmung breit – auch ohne Riesenrad.



Quartiersalltag beschreiben

45 Bewohner aus Kinderhaus, einem Stadtteil von Münster, führten sechs Wochen lang Tagebuch über ihr Leben im Quartier. Themen von A wie Auf-

enthaltsqualität bis Z wie Zentrum waren Gegenstand täglicher und wöchentlicher Beobachtungen. Die Verwaltung will die Bürgerstimmen nutzen, um ein Stadtteilentwicklungskonzept für Kinderhaus zu erarbeiten. Der Stadtteil – geprägt durch viel Grün, ein Nebeneinander aus gutbürgerlichen Einfamilienhäusern und Großwohnsiedlung – hat ein widersprüchliches Image. Die Tagebuchaktion mit freien Berichten und standardisierten Befragungselementen wurde als Instrument gewählt, um die Meinungsvielfalt im Stadtteil zu erfassen. Auch die Bürger selbst waren zufrieden, konnten sie doch sowohl Anregungen geben als auch Sorgen über aktuelle Entwicklungen äußern: Die Tagebuchautoren wollen sich nun verstärkt für die Zukunft ihres Stadtteils engagieren.



Jeder ist Verkehrsexperte

Bürger bei der langfristigen gesamtstädtischen Verkehrsplanung einbeziehen, geht das überhaupt? „Auf jeden Fall!“, hat man in Leipzig gesagt.

Die Bewohner wurden eingeladen, ihr Fachwissen und ihre Anregungen als tägliche „User“ der Verkehrsinfrastruktur preiszugeben. Der Leipziger Bürgerwettbewerb „Ideen für den Stadtverkehr“ im Rahmen des Masterplans Mobilität 2025 stellte den Katalysator für die Beteiligung in der Verkehrsplanung dar. Damit ein solcher Bürgerwettbewerb auf Resonanz trifft, müssen die Bürger thematisieren dürfen, was sie wirklich interessiert. Neben stadtweiten Ideen wurden daher auch Vorschläge für die Stadtteile und einzelne Wohngebiete gesucht. Über 600 innovative Ideen wurden eingereicht, u. a. für Street-Art-Hinweisschilder zur nächsten Tramhaltestelle, einen innovativen Carsharing-Ansatz und das Projekt „Autoarmer Augustplatz“.



Soziale Medien – Verwaltung im Podcast

Der Stadtjugendring organisiert in Aschaffenburg im Rahmen des Pilotprojekts zur Umgestaltung der Mainuferterrassen einen Onlinedialog über Soziale Medien. Die Debatte hat bereits viele tolle Ideen, Erkenntnisse und Aktionen in den Prozess eingespielt. Mit ebenso kompetenter wie intensiver Betreuung ist es gelungen, auch die örtliche Jugendszene in den Prozess einzubeziehen. Klare Regeln für die Kommunikation im Netz und ansprechende Formate sind dabei die Devise. Sehr hörensenswert – nicht nur für Jugendliche – ist der Kurzbeitrag des Jugendradios Klangbrett, in dem Stadtentwicklungsreferent und Leiter des Stadtplanungsamtes zur Umsetzung der Bürgervorschläge Stellung nehmen.

Nachzuhören unter:
http://www.buergerbeteiligung-mainufer.de/pdf/Beitrag_Mainufer_2013.mp3

Viel geredet – und nichts bewirkt?

Wie wirkungsvolle Beteiligung gelingt

Eigentlich sollte klar sein, wie Beteiligungsprozesse wirksam gestaltet werden können. Erfolgreiche Beispiele liegen vor, zahlreiche Leitfäden und Handbücher sind in den letzten Jahren erschienen. Trotzdem scheitern Prozesse immer wieder. Die Wiener Expertin für Öffentlichkeitsbeteiligung Kerstin Arbter erinnert deshalb an vier Aspekte, die für gelingende Partizipation zentral sind.

Vermitteln, welchen Einfluss Bürger haben

Wichtig ist es zunächst, den Beteiligungsgegenstand genau zu kennen. Das setzt nicht nur eine genaue Kenntnis des Projektes und der Verfahrensschritte (z. B. Vorplanung, Bauleitplanung) voraus. Es ist auch zu klären, welche Einflussmöglichkeiten Politik und Verwaltung den Bürgern einräumen möchten und ob sie eine Berücksichtigung der Ergebnisse tatsächlich zusagen können. Erst dann kann die treffende Beteiligungsfrage formuliert und mit ihr die passenden Beteiligungsmethoden (in der Praxis oft ein Methodenmix) ausgewählt werden. Hilfestellungen geben z. B. das „Methodenraster“ des Wiener Praxisbuches Partizipation, das Handbuch zur Partizipation des Landes Berlin oder der Werkzeugkasten Dialog und Beteiligung des Landes Nordrhein-Westfalen. Immer jedoch müssen die Methoden an die Situation und die Bedingungen vor Ort angepasst werden.

Klarmachen, was Bürger bewirken können

Vor Beginn der Beteiligung sollte kommuniziert werden, welche Möglichkeiten die Bürger tatsächlich haben, eine letztlich von den politischen Entscheidungsträgern zu treffende Entscheidung zu beeinflussen. Möglicherweise können nicht alle Ergebnisse 1:1 übernommen werden. Drei Einflussstufen, abgeleitet von der Stufenleiter der Partizipation, können dabei grob unterschieden werden. Die Bürger

- bringen unverbindlich ihre Ideen oder Stellungnahmen ein, z. B. bei Bürgerräten oder bei Planungs-Workshops;
- handeln mit Verwaltung und/oder Planern konsensuale Lösungen aus. Der Vorschlag wird den Entscheidungsträgern als gemeinsame Empfehlung präsentiert;
- entscheiden mit – äußerst selten, da die Entscheidungsträger dann ihre Entscheidungsmacht mit den Bürgern teilen müssen.

Ergebnisse transparent darstellen

In der Regel entscheiden die zuständigen demokratisch legitimierten Entscheidungsgremien über die Berücksichtigung von Vorschlägen. Die österreichischen Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung geben Hinweise, was zur Berücksichtigung zu tun ist: Die Entscheidungsträger sollten nachvollziehbar und transparent machen, warum das eine Argument berücksichtigt wurde und das andere nicht. Dafür sollten die Argumente zuvor fachlich geprüft und so

Nachvollziehbar berücksichtigen heißt, die Beiträge der Bürger

1. unverändert zu veröffentlichen,
2. sie zu sichten,
3. thematisch zu bündeln,
4. fachlich auf Vor- und Nachteile zu prüfen,
5. sie – soweit möglich – mit Bürgern zu diskutieren,
6. zu bewerten, ob und warum Beiträge aufgenommen werden,
7. das wiederum zu dokumentieren und
8. auch zu veröffentlichen.

aufbereitet sein, dass sie dann auch in die Planung einfließen können. Schließlich sollten sie in einem zu veröffentlichenden Bericht zusammengefasst präsentiert werden. In ihm sollte erläutert und begründet werden, welche Argumente übernommen wurden und welche nicht. Eine solche gut lesbare Übersicht sollte Standard nicht nur in formellen, sondern ebenso in informellen Verfahren sein.

Haltung und Respekt voreinander kultivieren

Erfolgreiche Partizipation hängt nicht nur von den richtig eingesetzten Methoden ab, sondern auch von der Haltung der Politiker und Verwaltungsmitarbeiter, Prozessbegleiter und Bürger. Das Wiener Praxisbuch Partizipation geht daher im Kapitel „Zuerst die Haltung, dann die Technik“ speziell auf die für Beteiligung förderliche Haltung ein. Zentral sind Dialog auf Augenhöhe, Bereitschaft zum Perspektivenwechsel, um mit den Augen der jeweils „anderen“ auf das Thema zu schauen, Respekt und das Ernstnehmen der Beiträge. Das klingt einfach, stellt aber für viele Akteure eine echte Herausforderung dar. Wer tatsächlich an mehr Beteiligungskultur interessiert ist, sollte Haltung kultivieren. Anders gesagt: Beteiligungsprozesse, in denen respektvolle Haltung fehlt, sollte man lieber gar nicht erst beginnen.



Kerstin Arbter ist Expertin für Öffentlichkeitsbeteiligung in Österreich. Sie unterstützt Gemeinden, Städte, Länder und die österreichische Regierung bei wirkungsvollen Beteiligungsprozessen. Sie ist Autorin mehrerer Handbücher zur Öffentlichkeitsbeteiligung. www.arbter.at.

Die hohe Kunst der Partizipation

Der Bürger als Raumschaffender

Mitentscheidung, Entscheidung und Selbstverwaltung bezeichnen drei Stufen der Partizipation. Sie sind besonders für Projekte geeignet, bei denen zivilgesellschaftliche Gruppen zu Akteuren der Stadtentwicklung werden. Für Kommunalpolitik, planende Verwaltung, aber auch für die beteiligten Bürger selbst stellt das eine große Herausforderung dar. Denn alle Rollen werden neu definiert: Politik muss es bei Grundsatzentscheidungen belassen, die planende Verwaltung Planungsverfahren für das Mitwirken von Nutzern öffnen, und die Beteiligten selbst müssen von Anfang an Verantwortung für die Gestaltung des städtischen Umfeldes übernehmen. Die Motivation kann dabei recht unterschiedlich sein. In München werden Kreative direkt in die Entwicklung von Konzepten zur Nachnutzung zentraler Gebäude eingebunden. Im niederländischen Almere entsteht ein neuer Stadtteil, in dem zukünftige Bewohner mit größtmöglicher Freiheit selbst planen und bauen können.



So könnte es einmal aussehen: Impression aus dem preisgekrönten Entwurf des Teams um das Planungsbüro TELEINTERNETCAFE

München: Eine Plattform für Raumschaffende entwickeln

Wie kann man Kreative und Künstler, die seit Jahren auf einer innerstädtischen Konversionsfläche Zwischennutzungen gestalten, zu Raumschaffenden machen, sie an der Entwicklung des Quartiers zu einem vielfältigen Wohn-, Kultur- und Wissensstandort direkt beteiligen? Man entwickelt als Format eine Plattform, auf der sie sich mit anderen Interessierten nicht nur austauschen, sondern gemeinsam planen können. Kulturreferat und Referat für Stadtplanung und Bauordnung der Landeshauptstadt München sind zur Entwicklung des Kreativquartiers an der Dachauer Straße so vorgegangen. Mit Erfolg. Als erster Schritt wurde auf dieser Plattform ein Ideenwettbewerb durchgeführt. Das beste Gestaltungs- und Nutzungskonzept und ein Trägerschaftsmodell für zwei riesige denkmalgeschützte Hallen wollte man finden. In den Hallen sollen zukünftig nicht nur die Kreativen aus den Zwischennutzungen, sondern aus ganz München Raum zum Arbeiten finden. Weit über 100 Teilnehmer kamen schon zu Beginn. 24 Teams bildeten sich schließlich, nahmen sich der ambitionierten Aufgabe an. Sie erhielten in einer Workshop-Reihe gezielt fachliche Unterstützung.

Schließlich wurden im Juli 2012 fünf Gruppen zur weiteren Qualifikation ihrer Konzepte ausgewählt. Sie können vom Nutzer zum Projektentwickler und schließlich zum Träger werden. Der erste Schritt zum gemeinsamen Raumschaffen ist getan. Manchmal gewinnt ein Verfahren von unerwarteter Seite an Dynamik. Im Mai 2012 prämierte die Jury den städtebaulichen und landschaftsplanerischen Ideenwettbewerb zur Entwicklung des Gesamtgeländes. Der siegreiche Entwurf vom Team um das Berliner Planungsbüro TELEINTERNETCAFE schlägt statt weitgehendem Abriss ein behutsames Vorgehen vor. Die vielen Kreativnutzungen im Bestand werden so auch räumlich zum Ausgangspunkt für städtische Vielfalt, die von dort auf das ganze Quartier ausstrahlen soll. Das hat positive Folgen für die Entwicklung der beiden Hallen. Jutier- und Tonnenhalle sind nicht länger nur „Sammelbecken“, sondern zwei von vielen charakterbildenden Teilen im Quartier. Die Jury des Ideenwettbewerbs prämierte Ende Februar 2013 folgerichtig den Entwurf „Tonnenviertel“ des Teams Membran Urban. Er „ermöglicht“ – wie es in der Begründung heißt, „gerade aufgrund seiner architektonisch-räumlich überzeugenden Idee – die offene und multidisziplinäre, prozesshafte Entwicklung der beiden Hallen“. Und die passt zur ebenso offenen Entwicklung des Gesamtgebiets. Wie geht es weiter? Die nächste Beteiligungsfrage ist zu stellen. Denn die Rolle der Kreativen als Raumschaffende ändert sich nun. Mehr Entscheidungskompetenz ist möglich. Doch wollen die Kreativen diese überhaupt? Jedenfalls nicht alle. „Ich bin ja auch noch Bildhauer, kann und will also nicht meine Zeit ausschließlich in die Entwicklung des Quartiers stecken. Die aktive



Teilnehmer der fünf Gruppen, die sich für die zweite Runde des Ideenwettbewerbs „Kreativen Raum schaffen“ qualifiziert hatten

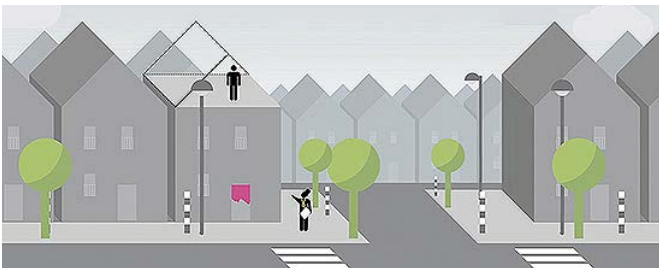
Beteiligung sollte dazu führen, dass am Ende ein größerer Freiraum die künstlerische Produktion begünstigt“, sagt Christian Schnurrer, Leiter der Künstlerateliers der Halle 6. Aber auch die planende

Verwaltung muss sich fragen, wie sehr die Kreativen mitgestalten sollen. Um die nun im Planungsprozess anstehenden Fragen besser formulieren zu können, hat man vor Kurzem vier ähnlich ambitionierte Projekte aus Linz, Basel, Hamburg und Rotterdam zum Erfahrungsaustausch eingeladen. Wo soll mit konkreten Planungen begonnen werden? Kann die Plattform des Wettbewerbs erweitert werden und dauerhaft zum Ort für Raumschaffende und andere Akteure werden? Dazu zählen zu einem späteren Zeitpunkt dann auch Investoren, die Wohnungsbau an der Dachauer Straße umsetzen wollen. Werden sie sich auf den kooperativen Prozess mit den Raumschaffenden einlassen und mit auf die Plattform steigen? Wenn ja, kann es gelingen, in einem kooperativen Prozess das besondere Flair des Areals und seiner Nutzer zum Qualitätssiegel im Quartier werden zu lassen.

Almere: „Freeland realisieren“

Der Rahmen, in dem Eigentümer Gebäude planen, bauen und später verändern können, ist in den meisten Städten eng gesteckt. Zu eng für einige Gebiete, wie die Planer des Niederländischen Planungsbüros MVRDV dachten. Sie drehten den Spieß um und konzipierten Stadt radikal vom Nutzer aus betrachtet. Wie kann dessen Interesse maximal entfaltet werden? Wie viel Freiheit ist möglich, wie viele Regeln nötig? Kann sich Stadt weitgehend selbst organisieren mit nur geringer oder keiner Verwaltung? Herausgekommen ist das Konzept „Freeland“. Für den neuen Stadtteil Oosterwold in Almere haben es MVRDV zur Entwicklungsstrategie ausgebaut. Ein riesiges Versuchsfeld für Urbanität ist dort im Entstehen.

Letztlich stellen MVRDV konsequent Beteiligungsfragen, die im Rahmen von Partizipation auf Selbstverwaltung gerichtet sind. Von dort aus suchen sie – im übertragenen Sinn – nach der richtigen Methode – „Freeland“. Der zentrale Begriff des Konzepts ist Liberalität. Er wird sowohl im Sinne von Freizügigkeit, aber auch von Toleranz, Schonung und Rücksicht betrachtet. Denn natürlich kann nicht jeder machen, was er will. „Freiheit geht“, wie es in einem Trailer zu „Freeland“ heißt, „Hand in Hand mit Verantwortung“. Die Bürger von Oosterwold werden ihre Nachbarn jedoch nicht nur mit Nachsicht und vielleicht Großmut betrachten, sondern gewiss auch mit ihnen kooperieren. Denn sämtliche Aspekte der Ver- und Entsorgung müssen ebenfalls vom Nutzer selbst geregelt werden – bis hin zur Energie- und Lebensmittelproduktion bzw. -beschaffung. Die Vorteile der stark regulierten und vom Planer vorgedachten Stadt existieren in Oosterwold nur ansatzweise: Es gibt keinen Rahmen, keine Regeln, keine Vorsorge. Immerhin gibt es ein Computerprogramm, „The Housemaker“, das den Bauherrn beim Hausbau unterstützt, für die Gestaltung der Freiräume steht ihm beratend „The Landmarker“ zur Seite, um die Entwicklung zu unterstützen. Das klingt anstrengend und zugleich faszinierend. Wie organisiert sich ein solches „freies Land“? Welche Regeln werden erdacht, um ein angenehmes Zusammenleben zu ermöglichen – mit viel Freiheit und Toleranz, aber auch gelingender Entsorgung von Müll? Ob sich das Ganze auf der Stufe der Selbstverwaltung oder doch eher der Entscheidung oder Mitentscheidung von Partizipation einpendelt, wird sich zeigen. In jedem Fall ein spannendes Experiment!



Die Möglichkeiten, als Bürger, Eigentümer oder Mieter nach eigenen Vorstellungen etwas umzusetzen, sind in vielen Stadtgebieten eng begrenzt



Maximale Freiheit des Einzelnen kann sich nur in Relation zu den Interessen der Nachbarn entfalten



In Oosterwold – fast alles ist möglich

Echte Beteiligungskultur stärkt unsere Städte

Ende des vergangenen Jahrzehnts gab es mehrere Ereignisse, die die Gewissheit der Stadtplaner erschütterten, bezüglich Bürgerbeteiligung auf dem richtigen Weg zu sein. Auch das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung haben aus ihrer Praxisbeobachtung diese Verunsicherung wahrgenommen und auf verschiedenen Ebenen thematisiert. So auch in der Nationalen Stadtentwicklungspolitik. Wohin soll die Reise gehen? Was ist zu tun, damit in unseren Städten mehr Beteiligungskultur entstehen kann? Stephan Willinger hat Dr. Konrad Hummel, den Beauftragten des Oberbürgermeisters für die Konversion in der Stadt Mannheim, dazu befragt.

Stephan Willinger: Herr Dr. Hummel, wenn Sie die aktuelle Diskussion zur Bürgerbeteiligung reflektieren, was sticht heraus?

Dr. Konrad Hummel: Ich habe den Eindruck, dass sich Bürgerbeteiligung gerade wieder einmal häutet. Man hat plötzlich in der Beteiligung mit Bürgern zu tun, mit denen man vor zehn Jahren so nicht gerechnet hat. Heute gibt es Gruppen, die professionell sogenannte Go-ins durchführen, also Unterschriftenlisten und andere Aktionen, und zwar nicht als Benachteiligte, sondern als Privilegierte. Für Stadtpolitik und -verwaltung heißt das, dass wir bestimmte Teile der Stadtbevölkerung gar nicht erreichen. Da drehen wir uns mit unseren etablierten Beteiligungsmethoden im Kreis. Mein Anliegen war aber immer, prinzipiell jeden Bürger als Teil der Bürgerbeteiligung zu begreifen.

Willinger: Ist unser Verständnis von Bürgerbeteiligung in der Stadtentwicklung zu eng? Stellen Verwaltungen zu oft Fragen, die nur sie selbst interessieren, und orientieren sich zu wenig an möglichen Interessen der Bürger?



Dr. Konrad Hummel

Hummel: Ich kann hier nur von Mannheim sprechen. Unsere Stadtverwaltung hat auf dem Weg ihrer Verwaltungsreform (Stichwort „Change Mannheim“) sicher schon einiges erreicht. Ich erlebe aber, dass bis zu einem sicheren Managen der Komplexität integrierter Stadtentwicklung noch

einiges zu tun ist. 50 % meiner Tätigkeit bestehen in der Koordinierung von fünf riesigen Dezernaten, damit diese Just-in-time-Entscheidungen hinbekommen, dann im Kommunizieren mit der Bürgerschaft und im Verhandeln mit der Wirtschaft. Solches Interagieren entspricht dem von der Wissenschaft immer wieder klug beschriebenen klassischen Governance-Prozess. Diesen aber umzusetzen, ist extrem schwierig. Unsere Instrumente kommen mit den Anforderungen an flexibles Handeln noch nicht mit.

Willinger: Sie beschreiben in dieser Hinsicht einen Kampf zwischen alten und neuen Mustern der Bürgerbeteiligung. Wir befinden uns also in einer Übergangsphase. Wohin bewegt sich Bürgerbeteiligung im Rahmen von Planungsverfahren heute?

Hummel: In der Geschichte der Bürgerbeteiligung gibt es vier Phasen. Die erste zeichnet sich durch eine autoritäre Demokratievorstellung aus, der Bürger wurde nur befragt, wenn man es für nötig hielt. Dann kam eine aufklärerische Phase: Wir schauen einmal, ob der Bürger nicht auch noch eine gute Idee hat (§ 3 Baugesetzbuch). Das hat durchaus noch bis in die 1990er-Jahre hineingewirkt. Dann kam das Bröseln der städtischen und der staatlichen Autoritäten. Der Souverän, der den Bürger beteiligt, ist gar nicht mehr wirklich souverän. Er wird selbst zum Gejagten, ist gebeutelt. Der Souverän soll den Bürger beteiligen, aber er müsste dem Bürger eigentlich sagen ...

Willinger: ... ich bin nicht mehr der, den ihr kanntet. Ich kann gar nicht mehr so viel, wie ihr denkt.

Hummel: Genau! Und so entstehen die zwei modernen Phasen. Was wir beobachten, ist, dass die Bevölkerung die Klaviatur der Instrumente für Bürgerbeteiligung vom Leserbrief bis zur Bürgerinitiative ganz selbstverständlich spielt. Das führt dazu, dass – wie damals im Ost-West-Konflikt – beide Seiten aufrüsten. Gutachten erfordert Gegengutachten, auf Moderation folgt Mediation. Ergebnis: Bürgerbeteiligung wird immer aufwendiger, langsamer und teurer. Ein Beispiel: ein 50-jähriger Stadtplaner sitzt einem pensionierten 65-jährigen Kollegen gegenüber. Beide beherrschen ihre Instrumente, und notfalls fechten sie bis vors Gericht. Für sich betrachtet ist das kein Problem, insgesamt aber schon. Denn solche Prozesse vergraulen 90 % der anderen. Wir erkennen einen Rückgang an spontaner Beteiligung und eine Zunahme an formalisierten Einspruchsinstrumenten.

Willinger: Solche wachsende Unzufriedenheit, verbunden mit enttäuschten Erwartungen, setzt letztlich die Politik unter Druck. Wie reagiert sie darauf?

Hummel: Die Politik bessert erst einmal am alten Haus nach: Man darf jetzt als Individuum Rechtsmittel einlegen gegen bestimmte landespolitische Planungen. Wer das tun wird, das wissen wir. Für das Stärken einer breiten Bürgerbeteiligung ist damit aber kaum etwas erreicht. Ich finde, dass wir den Fokus



Eindrücke von den Konversionsflächen in Mannheim

deshalb stärker auf die vierte Phase richten müssen. Wir sollten sehr daran arbeiten, wie die ganze Breite der Stadtgesellschaft in Partizipationsverfahren integriert werden kann.

Willinger: Was wäre dafür zu tun?

Hummel: Zunächst muss ich erkennen, dass es viele Menschen gibt, die nicht die Zeit haben, wie der pensionierte Stadtplaner, sich stundenlang auf einer Bürgerversammlung zu engagieren. Welche Instrumente kann ich einem überbeschäftigten 35-jährigen Familienvater an die Hand geben? Hier braucht es Brückenköpfe, Verbindungen zwischen Verwaltung, einzelnen Bürgern, aber auch Verbänden, mit denen er sich an den Prozess andocken kann. Deshalb ist mir das Mannheimer Lotsensystem so wichtig. Um gleich Klischees vorzubeugen: Die Lotsen unterstützen die Bürger nicht etwa gegen die mächtige Verwaltung. Sie versuchen möglichst viele Menschen als Akteure eines Governance-Prozesses zu gewinnen. Hier geht es um klare Rollenverteilungen und um Spielregeln, durch die Prozesse fluider, durchlässiger werden.

Willinger: Welche neuen Rollen tauchen für die Bürger auf?

Hummel: Die Bürger haben mindestens zwei Rollen: Die erste ist die des Entscheiders. Die zweite die des Entrepreneurs, der investiert, der ein Haus baut und vermietet. Mir haben z. B. Wohn- und Baugruppen zunächst unterstellt, dass ich die erste Kaserne an eine große Immobilienfirma verscherbele. Ich habe diese Akteursgruppe deshalb besonders ernst genommen, sie immer wieder am Prozess beteiligt und ihr schließlich gesagt: „Wir haben jetzt einen Investor, wir werden dem aber nicht alle Häuser geben. Als potenzielle Wohn- oder Baugruppe seid ihr von jetzt an aber auch nicht mehr nur politisch aktive Bürger, die eine Idee haben, sondern ihr seid selber Investoren. Das bedeutet aber auch, dass ihr mit den anderen Investoren auf Augenhöhe verhandeln werdet – und: dass wir das moderieren.“ Die laufen sich jetzt auf dem Gelände über den Weg, helfen sich gegenseitig, geben sich Tipps, obwohl die einen Low-Budget- und die anderen High-End-Producer sind. Sternstunden der Demokratie sind das. Aber in der ordentlichen deutschen Enzyklopädie der Bürgerbeteiligung würde das gar nicht erwähnt.

Willinger: Was Sie da fordern, ist anspruchsvoll. Es bedeutet auf der einen Seite für eine ohnehin überlastete Verwaltung, Bürgerbeteiligung als stetigen Prozess zu entwickeln, bei dem man immer wieder Schnittstellen herstellen, Gespräche anbieten, Informationen aufnehmen, Resonanz zeigen muss. Auf der anderen Seite können sich die Bürger nicht auf ihre Meckerrolle zurückziehen, sondern kommen in die Verantwortung.

Hummel: Wenn meine These stimmt, dass wir einen Qualitätssprung brauchen, dann sind Vertrauen, veränderte Strukturen,

Rollenspiele wichtig. Und da ist eine Verwaltung, die den Weg zurück in eine fachliche Argumentation mit noch einer Stellungnahme und noch einer Expertise sucht, nicht gerade hilfreich. Wenn die Verwaltung unter Kostendruck steht, mehr Aufgaben mit weniger Leuten bewältigen soll, ist dieser Reflex ein Fehlerhalten. Denn die Kraft, die in eine 30-seitige Stellungnahme für den Gemeinderat fließt, verschärft das Misstrauen der Bürger, die dann eben eine eigene 30-seitige Stellungnahme schreiben.

Willinger: In einem Ihrer aktuellen Texte spielen Sie mit dem Energiebegriff und schreiben, dass bürgerschaftliche Energien nicht verbraucht, sondern regeneriert werden, wenn man vertrauensvoll mit der Bürgerschaft umgeht. Umreißt das nicht das, was wir normalerweise mit dem Begriff „Beteiligungskultur“ beschreiben?

Hummel: Wenn ich von regenerativer Energie spreche, meine ich damit, dass das Vertrauenspotenzial zwischen den Akteuren erneuerungsfähig ist. Kritik kann und muss erfolgen, aber nicht so, dass der andere sein Gesicht verliert. Insofern: Ja – es geht um mehr Beteiligungskultur.

Willinger: Wie erklären Sie Politikern, dass sie sich stärker als bisher auf eine konfliktgeladene Kommunikation mit den Bürgern einlassen sollten?

Hummel: Ich bin der Meinung, es braucht Konflikt, es braucht Streit, es braucht Klärung. Aber: Die Dinge eskalieren oft, weil wir unüberlegt hineinstolpern und das Ganze systemisch nicht durchschauen. Das bedeutet für Politik und Verwaltung mehr Vorarbeit. Der Gewinn ist dann jedoch ungleich höher. Wir dürfen nicht vergessen, dass der soziale Frieden und die Kohäsion der Städte immer wieder bedroht sind – auch bei uns. Das Teuerste ist immer, mit künstlicher Energie anzuschieben, wenn es eigentlich schon zu spät ist.

Willinger: Sie sagen, dass Politik und Verwaltung den Prozess nicht genügend systemisch durchdringen. Was machen Sie in Mannheim anders?

Hummel: Aus meiner Sicht gibt es drei zentrale Prinzipien, die wir in Mannheim anwenden: Das erste besagt, dass der Prozess als lernendes System konzipiert werden muss, um auf die örtliche Situation individuell reagieren zu können. Auch das zweite ist nicht personenabhängig und von daher zu übertragen: Zwischen den Aufgaben der Verwaltung und denen der Bürgerschaft muss sauber getrennt werden. Dazu zählt auch: Der Gemeinderat bleibt immer Souverän, am Anfang und am Ende des Prozesses. Und das dritte schließlich lautet: Wir müssen auf bestimmte Gruppen direkt zugehen: Wo sind die, bei denen wir (regenerativ) den Treibstoff der Zukunft für ein Thema vermuten? Sie zu finden und einzubinden, dafür schicke ich meine Lotsen los. Stadtgesellschaft sind schließlich alle.

Zum Nachlesen

Publikationen

Baustelle Großprojekte

Große Verkehrsinfrastrukturprojekte sind ein wichtiger Bestandteil gesellschaftlicher Entwicklung. Mobilität gilt als Wohlfaktor. Doch die Auseinandersetzungen der vergangenen Jahre um Großprojekte zeigen: Die Bürger wollen offener, früher und kontinuierlicher in die Entscheidungsprozesse einbezogen werden. Das BMVBS stellt mit dem „Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung“ nun einen Instrumentenkasten zur Verfügung, mit dem Beteiligungsverfahren fallbezogen und mit Rücksicht auf lokale Rahmenbedingungen und Akteurskonstellationen wirkungsvoll gestaltet werden können.

Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung, Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.), 2012

Dialog – was heißt das eigentlich?

In NRW wird Dialogkultur zu einem Schlüssel für nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung. Interessant ist neben den „Goldenen Regeln für Dialog und Beteiligung“ und den dargestellten Techniken, Werkzeugen und Praxisbeispielen auch die zugrunde liegende wirtschaftliche Perspektive. Der Industriestandort NRW steht mit entsprechenden Infrastrukturmaßnahmen und Großvorhaben im Mittelpunkt der Veröffentlichung des Wirtschaftsministeriums des Landes. Um Entfaltungsmöglichkeiten voll auszuschöpfen, müssen Vorhabenträger und Investoren zu informellen Dialogverfahren bereit sein. Sie erhalten hierzu geeignete Ansätze.

Werkzeugkasten Dialog und Beteiligung, Ein Leitfaden zur Öffentlichkeitsbeteiligung, Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk des Landes Nordrhein-Westfalen, 2012

Beteiligungskultur in der integrierten Stadtentwicklung

Der Begriff „Beteiligungskultur“ ist in aller Munde. Mitgeprägt wird er durch die Empfehlung des Deutschen Städtetags an die Kommunen, „sich mit der lokalen Beteiligungs- und Planungskultur systematisch zu befassen (...)“. Das Arbeitspapier zielt auf ein „ganzheitliches Verständnis von Partizipation als zentrales Element kommunaler Demokratie“. Bewusst werden statt Methoden- und Instrumentenbeschreibungen u. a. Anregungen für die Einführung von Qualitätsstandards gegeben. Beteiligung soll zukünftig eine zentralere Rolle in Organisation und Selbstverständnis einer „ermöglichenden Verwaltung“ spielen.

Beteiligungskultur in der integrierten Stadtentwicklung, Arbeitspapier der Arbeitsgruppe Bürgerbeteiligung des Deutschen Städtetages

Neu erschienen: vhw-Kommunikationshandbuch

Der vhw stellt fest, dass Partizipation und Inklusion sich vor dem Hintergrund einer anzustrebenden „Teilhabegerechtigkeit“ gegenseitig bedingen. Das Handbuch beruht auf den Erkenntnissen, die der vhw in den letzten Jahren im Rahmen der Milieuforschung durch Befragungen, qualitative Studien oder Hintergrundwissen gewonnen hat. Ziel ist es, „das kommunikative und partizipative Panorama der Stadtgesellschaft neu zu erschließen, um es besser nutzen zu können“. Der praxisnahe Begleiter für alle, die stadtöffentliche Diskurse anzetteln oder moderieren wollen.

vhw-Kommunikationshandbuch, ISBN: 978-3-87941-956-2

Partizipation – aus der Praxis für die Verwaltung

Partizipation ist oft schwer zu greifen. Das Berliner „Handbuch zur Partizipation“ kombiniert deshalb Praxishinweise und vielfältige Fallbeispiele mit gut aufbereitetem Wissen zu Hintergründen und zentralen Begriffen. Methoden können so besser eingeordnet werden. Das Handbuch ist vorrangig an die Mitarbeiter der Berliner Verwaltung (und für diese Tätige) adressiert. Die Beispiele u. a. aus den Bereichen Stadt- und Freiraumplanung, Bürgerhaushalt und Stadtteilbudgets, Kinder- und Jugendbeteiligung sind aber auch für andere weiterführend.

Gleiches gilt für das „Praxisbuch Partizipation“ des Wiener Magistrats. Es stellt eine „Toolbox“ für Partizipationsverfahren zur Anwendung in der kommunalen Praxis bereit. Anschaulich sind der Prozessplaner zum Beteiligungsprozess sowie ein umfangreiches Methodenraster – hilfreich für die schnelle Auswahl. Der Appell zum politischen Commitment („Zuerst die Haltung, dann die Technik“) richtet sich an die gesamte Stadtgesellschaft.

Handbuch zur Partizipation, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin, 2011

Praxisbuch Partizipation, Gemeinsam die Stadt entwickeln, Magistrat der Stadt Wien, Österreich, 2012

Über Bürgerbeteiligung hinaus

Bürgerbeteiligung und Stadtentwicklung – ein Thema mit langer Geschichte, ein Thema, das derzeit besondere Aufmerksamkeit genießt. Anlass genug, es auf den Prüfstand zu stellen. Dem Resümee über 50 Jahre Bürgerbeteiligung und Bürgermitwirkung folgen der Zwischenruf „Hört auf, zu beteiligen“, und schließlich zehn Leitlinien, um den Alltag der Kommunikation über Stadtentwicklung zu verändern.

Über Bürgerbeteiligung hinaus, Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? Analysen und Konzepte, Klaus Selle, Detmold, 2013

Onlinepraxishilfen

Kommunale Praxishilfe aus Brandenburg

Die Onlinearbeitshilfe des Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft will insbesondere kleine und mittlere Kommunen im Land Brandenburg bei der Realisierung kooperativer Ansätze in der Bau- und Stadtkultur unterstützen.

<http://www.mil.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.289441.de>

Praktische Tipps für Initiativen

Der Wegweiser Bürgergesellschaft gibt methodische Anregungen für gesellschaftliches oder politisches Engagement, von der aktivierenden Befragung über Fundraising bis hin zur Veranstaltungsplanung.

<http://www.buergergesellschaft.de/praxishilfen/103674/>

Stadtteilkonferenz
15 Uhr
hier

Bildnachweis:

Titel: Region Hannover, Claus Kirsch

Umschlag Innenseite vorne: Hintergrund: Stadt
Mülheim an der Ruhr

3: l: Michael, o: BMVBS/Frank Ossenbrink

4,5: Urbanizers

9: Urbanizers

10: Alle Bilder: Urbanizers

11: Grafik: Frank Schwartze, Gregor Langenbrinck,
Gestaltung: re-do.de, Dessau, Doreen Ritzau

12: Grafik: Sinus Sociovision und VHW-Bundesverband
für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.

13: Stadt Ludwigsburg

14: Stadt Mülheim an der Ruhr

15: bb22 | architekten + stadtplaner

16 – 17: Spielidee und Konzept: Gregor Langenbrinck,
Marie Neumüllers, Grafik: re-do.de, Dessau, Doreen
Ritzau

18: privat

19: o: Oya Kenan-Armbruster, u: Stadt Velbert

20: Antje Mohr

21: o: FRANK EGEL PHOTOGRAPHY, Hamburg,
u: Urbanizers

22: Stadt Essen, Amt für Stadtplanung und Bauordnung

23: beide Urbanizers

24: ol: Nina Zarkh und Fedor Belenky, or: Stadt
Leipzig, ul: Stadt Münster, Amt für Stadtentwicklung,
Stadtplanung, Verkehrsplanung,

ur: eigene Grafik re-do.de, Dessau, Doreen Ritzau

25: Alfred Brezansky

26: o: Landeshauptstadt München/TELEINTERNETCAFE,
u: Manuel Nagel

27: alle Bilder: Oosterwold Developmentstrategy:
MVRDV / Werkmaatschappij Oosterwold, Freeland
concept: MVRDV, Animation: script MVRDV,
animation Synple

28: Andreas Henn

29: alle Bilder: Tobias Paul

Umschlag Innenseite hinten: Urbanizers



**Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung**

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



Herausgeber

Bundesministerium für Verkehr,
Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)
Invalidenstraße 44
10115 Berlin

Bundesinstitut für Bau-, Stadt-
und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn

Bearbeitung

Urbanizers
Dr. Gregor Langenbrinck, Kai Steffen,
Marie Neumüllers, Magdalena Konieczek

Bundesinstitut für Bau-, Stadt-
und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung (BBR)
Stephan Willinger

Gestaltung und Satz

re-do.de, Dessau
Doreen Ritzau

Druck

Druckerei Conrad GmbH, Berlin

Bestellungen

nationale-stadtentwicklungspolitik@bbr.bund.de

Nachdruck und Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten

Juni 2013