



Monika Kunz

Partizipation in strategischen Entwicklungskonzepten bis zur Quartiersentwicklung

Integrierte Stadtentwicklung in der Landeshauptstadt Saarbrücken



In der Landeshauptstadt Saarbrücken (LHS) wird integrative, partizipative Planung großgeschrieben und mit viel Engagement der Verwaltung umgesetzt. Dabei bezieht sich die Integration einerseits auf die betrachteten und einbezogenen Fachinhalte und Betrachtungsebenen, andererseits auf die Entwicklung und Diskussion der Konzepte, ja sogar die Umsetzung mit vielen Beteiligten auch außerhalb der Stadtverwaltung. Der Milieuansatz des Städtenetzwerks gibt zusätzliche Impulse, sich mit den Teilnehmenden und Beteiligten an Stadtentwicklungsprozessen tiefer auseinanderzusetzen.

Entwicklungskonzepte und angewendete Beteiligungsformate

Das die Gesamtstadt betrachtende Stadtentwicklungskonzept (STEK) wurde durch eine dezernats- und amtsübergreifende Projektgruppe betrieben und inhaltlich erarbeitet, die Themen und Handlungsschwerpunkte mit Akteuren der Stadtpolitik und Zivilgesellschaft diskutiert. Das Konzept beinhaltet neben sechs Prinzipien der Entwicklung (u.a. Generationengerechtigkeit, Geschlechtergerechtigkeit, Partizipation) zehn Handlungsfelder (Leitlinien), die nicht entlang der klassischen Verwaltungsgliederung geordnet sind, sondern thematisch zusammengefasst und viele Aspekte betrachtend analysiert wurden. Dazu wurden entsprechend übergreifende Ziele erarbeitet¹. Aus dem Stadtentwicklungskonzept leiten sich die Fachkonzepte der Verwaltung ab, im Baudezernat ein städtebauliches Entwicklungskonzept und ein Freiraumentwicklungsprogramm.

Städtebauliches Entwicklungskonzept

Das Städtebauliche Entwicklungskonzept SEKO wurde unter Federführung des Baudezernates in einer dezernats- und amtsübergreifenden Arbeitsgruppe erarbeitet (zz. im Abstimmungsprozess mit den Entscheidungsgremien). Dabei wurden die einzelnen Fachkapitel mit den Zielen des STEK, aber auch Vorgaben der übergeordneten Planungsebenen und zu den anderen Fachbereichen verknüpft. Ziele werden als Leitlinien formuliert und in Einzelmaßnahmen heruntergebrochen.

Als „Externe“ wurden die Städtischen Gesellschaften, Träger öffentlicher Belange/Behörden und Interessenvertretungen wie IHK, Städtebaubeirat zur Stellungnahme und Diskussion

aufgefordert. Aus dem SEKO leiten sich u.a. auch die teilräumlichen Handlungsräume ab, die vertiefend untersucht wurden und werden, um daraus u.a. die Maßnahmen- und Finanzierungskonzepte für Förderprogramme wie Stadtumbau West oder Soziale Stadt zu entwickeln.

Integrierte Stadtteilentwicklungskonzepte

Auf der Stadtteilebene wurden vorauslaufend und parallel integrierte Stadtteilentwicklungskonzepte erarbeitet, sie sollen die stadtweit entwickelten Ziele auf einer konkreten räumlichen Einheit in Maßnahmenpläne übersetzen und nach einer intensiven gemeinsamen Erarbeitung die konkrete Umsetzung vorbereiten².

Die Arbeitsgruppen bestanden aus Vertretern verschiedenster Ämter – u.a. des Stadtplanungsamtes, des Amtes für soziale Angelegenheiten, des Amtes für Kinder, Bildung und Kultur – aber auch der vor Ort tätigen Gemeinwesenprojekte (Träger sind soziale Vereine und Verbände wie Caritas, Diakonisches Werk, PädSak) sowie Stadtteilbüros und des für die Kinder- und Jugendbetreuung zuständigen Regionalverbandes. Während des Erarbeitungsprozesses wurden in zwei halbtägigen Workshops mit 80 Akteuren aus dem Stadtteil die Analyse, die Ziele und die Maßnahmen diskutiert. Zum Entwurf fand ein Workshop mit den örtlichen Gremienvertretern statt. Nach dem Beschluss des Konzeptes durch den Stadtrat wurde das Konzept in der Öffentlichkeit vorgestellt und direkt Arbeitsgruppen zu den ersten anzugehenden Maßnahmen gebildet. Ein verwaltungsinterner Koordinierungskreis (verkleinerte Projektgruppe) sorgt nun dafür, dass die Ämter und Externe die ersten Maßnahmen umsetzen, die notwendigen Haus-

¹ www.saarbruecken.de/de/rathaus/stadtentwicklung/stadtentwicklungskonzept

² www.saarbruecken.de/de/rathaus/stadtentwicklung/stadtteilentwicklung



haltsmittel des eigenen Budgets in Richtung Mittelbündelung einsetzen und die notwendige Öffentlichkeitsarbeit betreiben.

Die Stadtteilakteure setzten sich zusammen aus Vertretern der vor Ort aktiven Vereine und Interessenvertretungen, Migrantenverbände, aktiven Bürgern aus Wirtschaft und Bildungseinrichtungen, Elternvertretungen und Kirchen. Bei der Umsetzung von Maßnahmen wie Umgestaltung von Spielplätzen ist eine Beteiligung von Kindern und Jugendlichen schon Standard. Betroffene Anwohner werden einbezogen bei Umbaumaßnahmen an Straßen und bei besonderen Projekten.

Stadtmitte am Fluss

Ein besonders großes Beteiligungsprojekt waren die Bürgerwerkstätten zum Großprojekt Stadtmitte am Fluss, die 2008 stattfanden. Hier haben über 150 Bürger an drei ganztägigen Werkstätten teilgenommen, um die Aufgaben für den ersten Planungsschritt zu vertiefen und zu erweitern, die Kriterien für die Beurteilung der Planungsentwürfe zu entwickeln und Empfehlungen für die weitere Arbeit zu geben.

Die Teilnehmer setzten sich zusammen aus Schlüsselpersonen des öffentlichen Lebens und den betroffenen Stadtteilen, also Vertreter von Vereinen, Verbänden (rund 25%), aber auch am Projekt interessierten Personen, die sich aufgrund einer über Presse und Internet gestreuten Einladung bereit erklärt hatten, an den drei Terminen teilzunehmen. Da das Projekt nicht nur Bedeutung für die Stadtbewohner haben wird, war die Teilnahme von Bürgern aus den Nachbarkommunen und aus Frankreich erwünscht. Der spezifisch regionale Aspekt wurde ebenso wie die Interessen der Wirtschaft und des Einzelhandels sowie besondere gesellschaftliche und soziale Aspekte jeweils in einer Fokusgruppe zusätzlich behandelt.

Ein ähnliches Verfahren zu einem sehr frühen Zeitpunkt der Planung läuft zurzeit: In drei Perspektivwerkstätten haben an einem Baugrundstück interessierte Bürger und Anwohner aus den benachbarten Quartieren die Möglichkeit, an der Entwicklung eines Neubaugebietes mitzuwirken. Eingeladen sind auch Vertreter besonderer Interessen wie Naturschutzverbände, ADFC, die Kirchen und die Gemeinwesenarbeit aus der Nachbarschaft.

Auch hier begann die Einbeziehung der Bürger schon in der Phase der Aufgabenstellung für den Entwurf, der Entwicklung von Kriterien zur Bewertung der Planungsentwürfe. Der Stadtrat hat inzwischen die Verwaltung beauftragt, den von einer Fachjury ausgewählten und von den Teilnehmenden der 2. Perspektivwerkstatt bestätigten Entwurf als Grundlage der weiteren Planung zugrunde zu legen. Auch in diesem Fall war durch politisch beschlossenes Mandat festgelegt, dass nicht über die Frage, „ob“ ausgerechnet hier ein Baugebiet entstehen soll, diskutiert werden wird, sondern über das „Wie“ gebaut werden soll, also die Aufgabenstellung für den städtebaulichen Entwurf, die Anforderungen an Freiflächen, öffentlichen Raum und Grundsätze zur Gestaltung der Bebauung und Gebäude.

Grundsätzliche Fragen

Aus den geschilderten Projekten lassen sich einige grundsätzliche Fragen ableiten, die bei allen Beteiligungsverfahren zu Planungen geklärt werden müssen.

Wann setzt die Beteiligung ein?

Hier gibt das Planungsrecht einen Hinweis auf den Zeitpunkt: Frühzeitig soll die Öffentlichkeit informiert und die Betroffenen beteiligt werden. Aber was heißt „frühzeitig“? Und ist das dann „rechtzeitig“? Wenn die Verwaltung vom Rat den Auftrag per Beschluss zur Entwicklung eines Neubaugebietes erhält, ist eine wesentliche Grundsatzentscheidung schon getroffen. Bei einem Großprojekt wie Stadtmitte am Fluss war das Grundkonzept schon erarbeitet und verabschiedet. Unbestritten soll die Information und Diskussion über Lösungsmöglichkeiten so früh wie möglich erfolgen, aber es muss auch Grundlagen, Analysen und Vorstellungen von dem Projekt geben, über die diskutiert werden soll. Die Einbeziehung in die Aufgabenstellung hat sich in Saarbrücken bewährt.

Worüber wird geredet?

Ergebnisoffen soll eine Beteiligung sein, aber was bedeutet das? In den beschriebenen Beteiligungs- oder besser Erarbeitungsprozessen waren Grundsatzentscheidungen schon getroffen, der Stadtteil ausgewählt, der Aufstellungsbeschluss gefasst. Die Teilnehmer an den Verfahren konnten im Rahmen des politisch beschlossenen Mandates ihr Alltagswissen und ihre Vorstellungen zur Aufgabenstellung an die Planenden einbringen sowie zu Kriterien und Empfehlungen zur Umsetzung und Weiterführung des Projektes geben. Der Entwurf, die Umsetzung in einen Plan, blieb ganz bewusst den ausgewählten Fachleuten überlassen. Nur in wenigen Fällen und mit besonders intensiver Betreuung haben Laien an Entwürfen für Freiflächen gearbeitet und den später beauftragten Planenden ihre Nutzungsvorstellungen zeichnerisch dargelegt.

Wesentlich ist, dass der von Planenden entwickelte Entwurf, die Idee, den späteren Nutzenden vermittelt werden muss, er/sie muss die vorher definierte Aufgabenstellung erfüllen und anhand der erarbeiteten Kriterien beurteilt werden. Insofern ist zwar ein definierter Rahmen gegeben, aber die Ausformung im Rahmen des Verfahrens offen. Es ist wichtig, diese Spielregeln zu Beginn des Verfahrens deutlich zu machen.

Wer entscheidet über die Fragestellung, das Ergebnis, das Verfahren?

Aus Sicht der Verwaltung können dies nur die demokratisch legitimierten Gremien sein. Sie können den Rahmen festlegen, in dem sich die Teilnehmer an einem Verfahren bewegen und Entscheidungen fällen können. Ob bereits von vornherein eine Bindung für die Gremien an das Votum von Bürgern in Aussicht gestellt wird, ist sicher im Einzelfall zu entscheiden. Je langfristiger die Wirkungen, je grundsätzlicher und weitreichender die Entscheidung, desto mehr sollte die Entschei-



den Gremien überlassen werden – unter Beachtung der Ergebnisse der Konsultationen und Empfehlungen aus den Verfahren.

Zu bedenken ist, dass Innovationen nicht von Laien erwartet werden können, sie handeln aus dem Bekannten, den eigenen Erfahrungen heraus und entwickeln diese weiter. Die Bürger können aber durchaus dazu beitragen, ungewöhnliche Lösungen schneller zur Umsetzung zu bringen und neue Wege zu gehen.

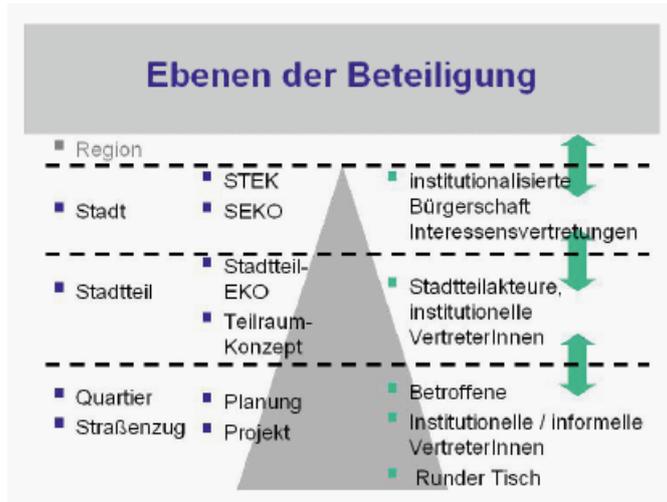


Abb. 1: Ebenen der Beteiligung in Saarbrücken

Wer wird beteiligt und redet mit?

Ein wesentlicher Grundsatz der förmlichen und informellen Verfahren in der Planung ist die Betroffenenbeteiligung. Dabei lässt sich der Kreis der Betroffenen nicht immer eindeutig bestimmen: Ist es der räumliche Bezug oder die inhaltliche Betroffenheit? Dürfen bei einer Straßenraumgestaltung, die über Beiträge der Anlieger mitfinanziert werden muss, auch Nicht-Anlieger mit diskutieren? Wie sieht es bei einem Planungsprojekt aus, das überörtliche, regionale oder sogar über nationale Grenzen hinweg Wirkungen entfaltet?

Die Erfahrung zeigt, dass bei konkreten Projekten „vor der Haustür“ Bürger, ja Kinder und Jugendliche, am ehesten zum Mitmachen gewonnen werden können. Je abstrakter und weniger greifbar, je weniger Bezug zum Alltag, desto schwieriger wird die Motivation. Hier lassen sich die Interessenvertretungen und institutionalisierte Bürgerschaft ansprechen. Auch Vorerfahrungen mit Beteiligung in der Kommune haben Einfluss auch die Aktivierungsmöglichkeiten. Aber die Übergänge sind fließend und der Kreis der Einzuladenden ist jeweils im Einzelfall zu bestimmen. Auch die Teilnahme und Intensität der Mitsprache von Politikern ist festzulegen und zu kommunizieren.

Auch wenn die Organisatoren in der Verwaltung stolz sind auf die hohen Teilnehmerzahlen und das anhaltende Engagement in den durchgeführten Beteiligungsverfahren, stellt sich die Frage, ob wirklich ein repräsentativer Querschnitt der Bevölke-

rung erreicht werden konnte. Und selbst, wenn dieser anwesend gewesen wäre, hätten sich alle eingebracht und wurden ihre Anmerkungen gehört? Je nach Einladung und Veranstaltungsform fühlen sich unterschiedliche Bevölkerungsgruppen und Milieus angesprochen und wirken mit. Mit dem geplanten Dialog-Ansatz des vhw unter Berücksichtigung der im betroffenen Gebiet vorhandenen Milieus erhofft sich die LHS ein breiteres Spektrum an Teilnehmenden und damit an Aspekten und Lösungsvorschlägen in Verfahren.

Auch die Form von Beteiligungsverfahren wird je nach Stadtteil und/oder Thema zu hinterfragen sein. Gerade die dialogorientierten Verfahren bevorzugen sprachgewandte und gut ausgebildete Gruppen. Niedrigschwellige Angebote – z.B. im Rahmen eines Stadtteilstes in Malstatt „Wir bringen den Grill, sie bringen die Wurst“ – ermöglichen Kontakte auf Beziehungsebene und darüber andere Gesprächsinhalte, Problemdarstellungen, aber auch Mitmachbereitschaft. Bei dem Projekt „Grüne Insel Kirchberg“ wurden so die Planung eines Stadtteilparks mit vielen Ideen bereichert und tatkräftige Mitwirkende gewonnen (vgl. Beitrag von Carmen Dams in Ausgabe 4/2010 dieser Zeitschrift).

Fazit

Beteiligung ist ein sinnvolles Instrument zur Qualifizierung von Konzepten und Planungen, sie muss gut vorbereitet und transparent in den Rahmenbedingungen und Spielregeln sein. Dann kann die Politik auch erwarten, dass Ergebnisse akzeptiert und Entscheidungen (Beschlüsse) nachvollzogen werden können. Der Mehrwert liegt in der Einbindung des Alltagswissens der Teilnehmenden, der Transparenz von Entscheidungsgrundlagen und Lösungsvorschlägen für Bürger und Politik.

Eine große Herausforderung ist es, in jedem Verfahren, den Teilnehmerkreis „richtig“ zu bestimmen, die Art des Verfahrens und die Ansprache der gewünschten Teilnehmer so zu gestalten, dass diese sich eingeladen und mitgenommen fühlen. Über den vhw-Ansatz im „Dialog-Verfahren“ will die LHS versuchen, auch die bisher nicht erreichten Gruppen teilhaben zu lassen an wichtigen Fragen zur Gestaltung ihres Lebensumfeldes. Spannend wird sein, wie sich unterschiedliche Milieus in Verfahren zusammenbringen lassen, welche Fragen welche Gruppe interessieren. Aber zu beobachten ist auch, ob sich langfristige Effekte einstellen und die Mitmachenden sich weiterhin an dem Geschehen vor Ort engagieren.

Monika Kunz

Amtsleiterin des Stadtplanungsamtes, Landeshauptstadt Saarbrücken

Der Beitrag ist eine überarbeitete Fassung eines Artikels, der im e-Newsletter Nr. 20/2011 von wegweiser-buergergesellschaft.de und im e-Newsletter Nr. 1/2012 von Netzwerk-Buergerbeteiligung.de erschienen ist.