



Qualifizierte Bürgerbeteiligung zur Neuaufstellung des FNP in Bergisch Gladbach

Ein Projekt im vhw-Städtenetzwerk zur Stärkung
der lokalen Demokratie

Anna Voth, Fabian Rohland

Unter Mitarbeit von:
Steffen Jähn, Bernd Hallenberg

Bergisch Gladbach und der Flächennutzungsplan

Der aktuell gültige Flächennutzungsplan der Stadt Bergisch Gladbach stammt aus dem Jahr 1978, aus einer Zeit also, in der die Nachwehen der „verkehrsgerechten Stadt mit der „ökologischen Stadt“ um das Leitbild in der Stadtentwicklung rangen, der Traum vom Eigenheim und Ein-Ernährer-Haushalten das Bild der Gesellschaft prägten und „Rivers Of Babylon“ von Boney M. die deutschen Charts dominierte (vgl. Chartsurfer).

Doch so wie die Schlaghose heute nicht mehr so recht auf die Tanzfläche passen möchte, passt auch der Flächennutzungsplan Bergisch Gladbachs, trotz der über 180 verfahrenstechnisch sehr aufwendigen Änderungen, nicht mehr so recht. Denn die Bevölkerungsprognosen und die Prognosen für Gewerbe in Bergisch Gladbach gehen von einem Flächenbedarf in den kommenden 20 Jahren aus, der durch die aktuellen Flächendarstellungen im Flächennutzungsplan schlicht nicht gedeckt werden kann.

Deshalb hat sich die Stadt Bergisch Gladbach dazu entschieden, unter dem Motto „Neuaufstellung Flächennutzungsplan Bergisch Gladbach – 2035 – Wo wollen wir wohnen, wo arbeiten?“ einen neuen Flächennutzungsplan in einem partizipativen Verfahren zu entwickeln. Der *vhw-Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V.* unterstützte Bergisch Gladbach, von Herbst 2015 bis Frühjahr 2017 hierbei in Fragen der Analyse und der erweiterten, frühzeitigen Bürgerbeteiligung in einem mehrstufigen Verfahren. Der vhw hat im vorliegenden Fall versucht, eine Reihe von kleineren Milieu-repräsentativen Beteiligungsver-

anstaltungen (Mini-Publics) zusammenzustellen. Durch ein gezieltes Einladungsverfahren sollte eine arbeitsfähige und inklusive Beteiligung organisiert werden.

Das Mittelzentrum des Rheinisch-Bergischen Kreises

Bergisch Gladbach ist mit rund 110.000 Einwohnern Mittelzentrum des Rheinisch-Bergischen Kreises im nordrhein-westfälischen Bergischen Land. Hervorgegangen aus der Gebietsreform im Jahre 1975 und dem Zusammenschluss der „alten“ Stadt Bergisch Gladbach, der Stadt Bensberg und dem Ortsteil Schildgen ist es Bestandteil der dynamischen Wachstumsregion Köln. Als „Brücke“ zwischen Millionenmetropole und ländlich aufgelockerten Gebieten, wird die Stadt durch eine dezentrale Struktur geprägt, mit zum Teil unterschiedlichen (lokalen) Identitäten.

Die unmittelbare Nähe zu Köln beeinflusst in vielerlei Hinsicht die Entwicklung Bergisch Gladbachs – betroffen sind beispielsweise die Bevölkerungsentwicklung, der lokale Wohnungsmarkt, die lokale Wirtschaft oder der Pendlerverkehr. Vor allem der bestehende

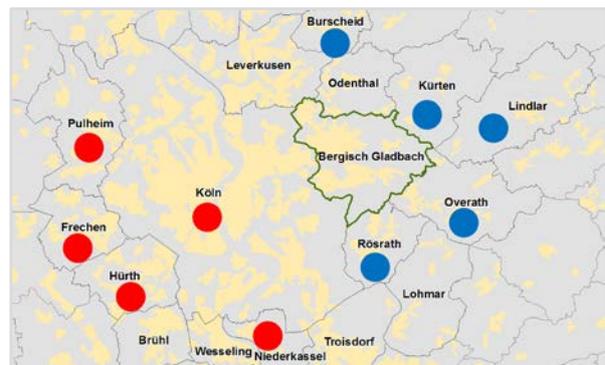


Abb. 1: Wohnungsmarktregion Köln (eigene Darstellung); blaue Punkte: günstigere Preisposition im Vergleich zu Bergisch Gladbach, rote Punkte: teurere Preisposition im Vergleich zu Bergisch Gladbach

Wachstumstrend Kölns führt zu einem stärker werdenden Druck auf den Wohnungs- und Gewerbemarkt der Stadt. Sie übernimmt hierbei die Rolle als Auffang- und Erweiterungsbereich des Kölner Wohnungsmarktes. Grundlage hierfür sind zunehmende Preisvorteile Bergisch Gladbachs in allen Marktsegmenten des Wohnens sowie eine gute infrastrukturelle Anbindung an das unmittelbar benachbarte Köln (vgl. Abb. 1).

Die Sinus-Milieustruktur Bergisch Gladbachs wird – im Vergleich zu Köln – durch überproportional große Anteile des Traditionellen Milieus, der Bürgerlichen Mitte und auch der Leitmilieus (insbesondere der Liberal-Intellektuellen) geprägt. Diese Milieus zeichnen sich speziell durch ihre Eigentumsneigung aus, aber auch z.T. durch ihre Präferenzen für Stadt- oder suburbane Lagen. Unterdurchschnittlich stark vertreten sind hingegen die sozial schwächeren und einige moderne Milieus (Konsum-Hedonisten und Expeditiv) (vgl. Abb. 2).

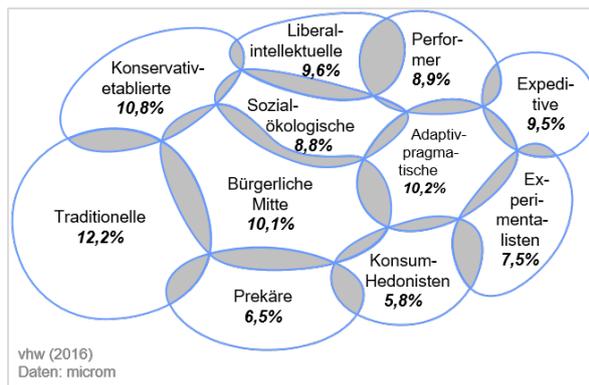


Abb. 2: Milieuzusammensetzung Bergisch Gladbachs

Mit Blick auf die Milieuprognose bis zum Jahr 2030 gewinnen die jüngeren, leistungsstärkeren Milieus überproportional hinzu.

Für die qualitative Wohnungsnachfrage bedeutet dies, dass insbesondere das Geschossegentum und das (bezahlbare) Mietwohnungssegment an Bedeutung gewinnen werden, während durch einen massiven Einbruch bei den Traditionellen im Zeilenbau und in Siedlungen mit älteren und kleineren Eigenheimen eine Nachfolgeproblematik droht (vgl. Hallenberg und Rohland 2016).

Beteiligung unter erschwerten Bedingungen – Zwischen gesetzlichen Vorgaben und Interessenskonflikten

Die Stadt Bergisch Gladbach ist Mitglied im vhw Städtenetzwerk. Die insgesamt 17 darin mitwirkenden Städte und Kommunen teilen das Leitbild des vhw: Stärkung der lokalen Demokratie durch bürgerorientierte und integrierte Stadtentwicklung.

Während seiner langjährigen Forschungs- und Praxisarbeit vor Ort hat der vhw ein vielfältiges und flexibel einsetzbares Instrumentarium entwickelt, das im Wesentlichen zwei Kernanliegen verfolgt: Einerseits geht es um mehr Inklusion in Beteiligungsprozessen. Das Spektrum der Teilnehmenden soll sozial und lebensweltlich deutlich verbreitert werden, um dadurch dem „sozialen Bias“ entgegenzuwirken. Andererseits geht es aber auch um eine qualitative Erweiterung der Beteiligung und Diskursführung im Sinne der demokratischen Deliberation. Dies bedeutet, dass bei öffentlichen Beratungen Kompromisse durch einen fairen und gleichberechtigten Austausch von Argumenten gefunden werden (vgl. vhw 2016, 10 f.).

Im Zentrum des hier behandelten Städtenetzwerk-Projektes stand die erweiterte Beteili-

gung der Bewohnerinnen und Bewohner Bergisch Gladbachs bei der Neuaufstellung des Flächennutzungsplans. Mit Hilfe eines Dialog-Verfahrens, das weit über die gesetzlich vorgeschriebene Beteiligung hinausging, sollte die Bürgerschaft in die zukünftige flächenmäßige Entwicklung ihrer Stadt einbezogen werden.

Die besonderen Herausforderungen bestanden zum einen in der grundsätzlichen Thematik. So ist der Flächennutzungsplan durch seinen Charakter als Planungsinstrument, das Potenzialflächen für mögliche zukünftige Nutzungen ausweist, recht abstrakt und zumeist fernab der Lebenswelt der Menschen. Dies wird durch den zeitlichen Horizont der Planungen zusätzlich verstärkt. Zum anderen gab es nur einen relativ knappen „Beteiligungs-Korridor“, denn das Verfahren zur Erstellung eines Flächennutzungsplans ist gesetzlich eindeutig geregelt. Als vorbereitende Bauleitplanung ist die Öffentlichkeitsbeteiligung an zwei Stellen im Verfahren vorgeschrieben: nach Erstellung des Vorentwurfs, wie – mit erweiterten Ansprüchen – in diesem Fall vorgenommen und während der öffentlichen Auslegung des eigentlichen Plans.

Erschwerend kam das angespannte Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung auf der einen und Teilen der Bürgerschaft auf der anderen Seite hinzu. Teilweise schon seit Jahren schwelende Konflikte sorgten für „ein Klima der gegenseitigen Skepsis“.

Die Neuaufstellung des Flächennutzungsplans musste dialogisch so gestaltet werden, dass Bezüge zur eigenen Lebens-, Wohn- und Arbeitssituation der Menschen greifbar und das Interesse an einer aktiven Mitwirkung geweckt

wurden. Das vom vhw verfolgte Ziel, die Anliegen möglichst aller Gruppen der vielfältigen Stadtgesellschaft Bergisch Gladbachs dabei miteinzubeziehen, stellte angesichts der zeitlichen, personellen und finanziell angespannten Situation eine weitere Herausforderung dar.

Das vhw-Verfahren: inklusiv, offen fair und transparent

Im Rahmen diverser Projekte im vhw-Städtenetzwerk, konnte der Bundesverband grundlegende Elemente identifizieren, die zum Gelingen einer inklusiven und qualitativ hochwertigen Bürgerbeteiligung beitragen: Neben Transparenz und Offenheit sowie einer zielgruppen- oder milieugerechten Ansprache, gehört dazu auch eine frühzeitige Einbindung der Bürgerinnen und Bürger. Durch eine Vielzahl an qualitativen Interviews wird bspw. zu Beginn eines jeden Projektes und unabhängig von der konkreten Fragestellung ermittelt, welche Themen die Menschen vor Ort bewegen. Dieses sog. Stimmungsbild zur Meinungs- und Einstellungsvielfalt der Bürgerschaft fließt dann in die weitere Prozessgestaltung ein und sorgt so dafür, dass Themen nicht nur von der Kommune gesetzt werden (offenes Agenda-Setting).

Um dem Inklusionsanspruch gerecht zu werden und die Anliegen möglichst aller relevanten Gruppen mit einzubeziehen, setzt der vhw auf den Einsatz verschiedener Beteiligungsformate, die sich an den unterschiedlichen Lebenswelten der Menschen orientieren. Für die Teilnahmebereitschaft der Bürgerinnen und Bürger ist eine offen kommunizierte, politische Selbstverpflichtung der Kommune, die Ergebnisse der Beteiligung zu beraten, besonders wichtig. Von zentraler Bedeutung ist zudem, auch die Beratungsergebnisse offen an die

Bürgerinnen und Bürger zu vermitteln (Compliance) (vgl. ebd., 17ff.).

Darauf aufbauend wurde gemeinsam mit der Stadt Bergisch Gladbach ein mehrstufiges Verfahren entworfen, das ihren Ansprüchen und Herausforderungen ebenso gerecht wird, wie jenen des vhw.

Auf dem Weg zum Vorentwurf – Annäherung an Rahmenbedingungen, Anliegen und Bedürfnisse vor Ort

Als ersten Beitrag zur Neuaufstellung des Flächennutzungsplans hat der vhw im Herbst 2015 eine Auswertung der Wohnungsmarktbedingungen, der Wanderungsverflechtungen und der Milieustruktur der Stadt und Region erstellt. Sie diente dazu, die Stadt Bergisch Gladbach im regionalen Kontext einzuordnen und entsprechende Auswirkungen auf die zukünftigen Flächenbedarfe abzuleiten.

Daran anschließend sollten die Einstellungen und Meinungen unterschiedlicher Gruppen der Stadtgesellschaft hinsichtlich der künftigen Ausgestaltung Bergisch Gladbachs in den Handlungsfeldern Wohnen, Gewerbe, Freiraum und Verkehr ermittelt werden. Im Frühjahr 2016 wurde dazu ein Stimmungsbild erstellt. Die insgesamt 65 qualitativen Telefoninterviews stellten keine Repräsentativbefragung dar, sondern dienten vielmehr dazu, qualitative Aussagen zu Themen des Flächennutzungsplans aus der Bürgerschaft zu sammeln. Bei der Auswahl der Gesprächspersonen wurde darauf geachtet, die wichtigsten Teil- und Strukturräume des Stadtgebietes ebenso zu berücksichtigen, wie die Milieuzusammensetzung der Stadtgesellschaft. Hierzu wurde auf raumscharfe Informationen zur Milieuzusammensetzung zurückgegriffen.

Die Ergebnisse des Stimmungsbildes sowie die umfassenden Analysen zu den lokalen und regionalen Wohnungsmarktbedingungen und Wanderungsverflechtungen dienten als wichtige Diskussionsvorlage und flossen in die Ausgestaltung der im Herbst 2016 durchgeführten Bürgerbeteiligung ein.

Nach dem Vorentwurf – Vorstellung und Diskussion mit der Bevölkerung

Nach einer ersten Phase der Annäherung an zukünftige Anforderungen an einen Flächennutzungsplan, hatte die Stadt mit Hilfe des beauftragten Planungsbüros (Post • Welters Architekten und Stadtplaner) einen ersten Planentwurf vorgelegt. Dazu fand am 10. September eine offene, zentrale Informationsveranstaltung im „Bergischen Löwen“ statt. Über 500 interessierte Bürgerinnen und Bürger nutzten die Gelegenheit, sich an insgesamt zehn Informationsständen und mehreren vertiefenden Diskussionsforen über den Vorentwurf zu informieren und bei Bedarf Stellungnahmen abzugeben. Der vhw unterstützte die Stadt durch Impulsvorträge und Moderation mehrerer Diskussionsforen zu den Themen Wohnen und Gewerbe.

Klassische öffentliche Foren, so gut beworben und besucht sie auch sind, genügen jedoch selten den Ansprüchen gesellschaftlicher Inklusion. Denn es hat sich gezeigt, dass bestimmte Milieus trotz zielgruppenspezifischer Ansprache solchen öffentlichen Foren fernbleiben (vgl. ebd., 20). Aus diesem Grund wurde zusätzlich auf dezentrale Dialogbausteine gesetzt. Im Rahmen von Bürgergesprächen sollte in einem kleineren Rahmen stadtteil- bzw. themenbezogen diskutiert werden. Insgesamt fanden neun Veranstaltungen im

Zeitraum von Mitte September bis Anfang Oktober 2016 statt. Anders als bei der zentralen Informationsveranstaltung am 10. September, die sich an alle Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt richtete, wurde zu den begleitenden Bürgergesprächen gezielt eingeladen. Dadurch sollte sichergestellt werden, dass die Teilnehmenden an den Bürgergesprächen eine ebenso große soziostrukturelle Vielfalt aufweisen, wie sie sich auch tatsächlich in Bergisch Gladbach finden lässt. Dieses neuartige Einladungsverfahren wird im Folgenden näher beschrieben.

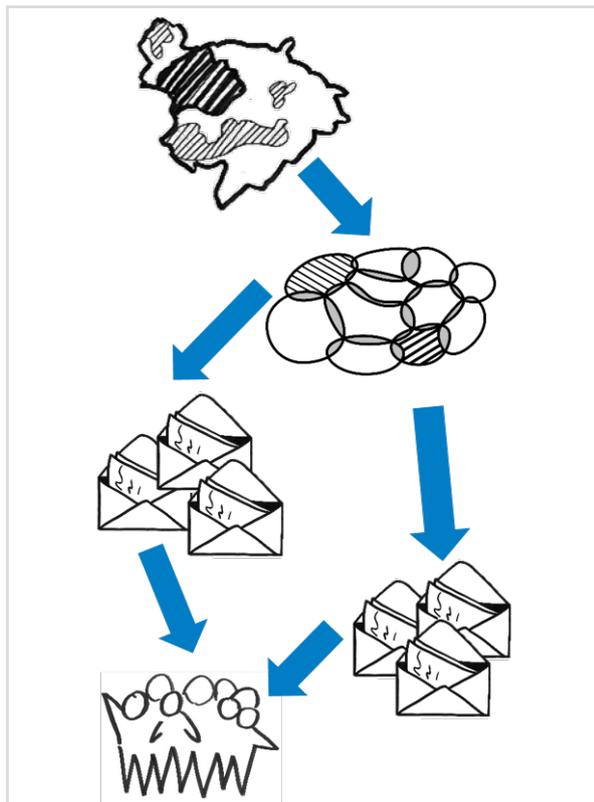


Abb. 3: Das Einladungsverfahren (eigene Darstellung)

Die Bürgergespräche: Einladungsverfahren, Konzeption und Durchführung

Das hier angewandte Einladungsverfahren stellte einen experimentellen Schritt auf dem Weg zu mehr Inklusion bei Bürgerbeteiligungsverfahren dar. Der vhw hat erstmalig auf Basis einer qualifizierten Zufallsauswahl gezielt zu den Bürgergesprächen eingeladen. Das bedeutet, dass die verschiedenen Teilräume, Bevölkerungsdichten und Milieuzusammensetzungen – ähnlich wie bei dem Stimmungsbild – entsprechend berücksichtigt wurden. Zu den vier themenbezogenen Veranstaltungen zu Mobilität, Wohnen, Freiraum und Gewerbe wurde stadtweit, zu den fünf ortsteilbezogenen Bürgergesprächen dagegen im entsprechenden lokalen Rahmen eingeladen.

Im Vorfeld wurden mehrere verschiedene Milieuauswertungen erstellt (Gesamtstadt, sowie je für die fünf ausgewählten Stadtgebiete), wobei bei den ortsteilbezogenen Bürgergesprächen die Bevölkerungsdichte des jeweiligen Stadtteils die Berechnungsgrundlage darstellte.

Auf Basis der in Bergisch Gladbach vorliegenden Bevölkerungsstruktur wurden so 3.594 milieubasierte und adressbezogene Daten herausgefiltert, die dann mit Hilfe des Einwohnermeldeamtes abgeglichen wurden. Anschließend wurden über 2000 Einladungsschreiben von den Verantwortlichen der Stadt in maximal drei Wellen zum jeweiligen Thema bzw. Stadtteil verschickt. So sollte eine gewisse Mindestanzahl an Teilnehmenden sichergestellt werden. Zwecks Nachvollziehbarkeit der Milieuzusammensetzungen, wurde um eine verbindliche Zusage gebeten. Waren noch

„Plätze frei“, konnte so auf Grundlage der jeweiligen Milieuzusammensetzung aus dem Adressenpool nachrekrutiert werden (vgl. Abb. 3).

Struktur und Ablauf der Bürgergespräche

Ziel der vom vhw moderierten Bürgergespräche war es, Anliegen, Bedarfe, Vorschläge und Sorgen der Bürgerinnen und Bürger zu ermitteln, um sie zusätzlich zu den gesetzlich vorgeschriebenen schriftlichen Stellungnahmen in den Prozess zur Neuaufstellung des Flächennutzungsplans einfließen zu lassen. Im Mittelpunkt stand neben der Vorstellung des Vorentwurfs des Flächennutzungsplans, die Diskussion in Kleingruppen. Die zweistündigen Bürgergespräche waren daher als eine Mischung aus Informationsveranstaltung und World-Café konzipiert. Um einen produktiven Austausch in kleiner Runde und entspannter Workshop-Atmosphäre zwischen den Teilnehmenden, dem verantwortlichen Planungsbüro und Verantwortlichen der Stadt bzw. der entsprechenden Fachbehörden zu ermöglichen, wurde die Zahl der Teilnehmenden auf etwa 40 begrenzt.

Die Gespräche waren im Kern identisch aufgebaut: Nach einer knappen Einführung in den Flächennutzungsplan als Planungsinstrument sowie Erläuterungen zum jeweiligen Planungsstand durch das Planungsbüro, folgte eine erste Fragerunde, in der die Teilnehmenden Gelegenheit hatten, Verständnisfragen zu stellen. Anschließend begann der interaktivere Teil der Veranstaltung, die Arbeit an Thementischen nach der World-Café-Methode (vgl. Abb. 4). Je nach Anzahl der Teilnehmenden gab es pro Veranstaltung drei bis fünf verschiedene Thementische, an denen einzelne

Aspekte der Planung vertieft diskutiert wurden. Nach ca. 25 bis 30 Minuten fand ein Wechsel statt. An jedem der Thementische waren Sachverständige der Stadt und z.T. Mitarbeiterinnen des vhw anwesend, die die Diskussion moderierten und die wichtigsten Ergebnisse festhielten. Der Mitarbeiter des Planungsbüros bewegte sich frei zwischen den Tischen und stand bei planungstechnischen Fragen stets zur Verfügung. Anschließend wurden die Ergebnisse der Diskussionen an den Thementischen dem Plenum vorgestellt und bei Bedarf mit allen Anwesenden diskutiert. Zum Abschluss wurden die Teilnehmenden gebeten, die Veranstaltung anhand eines Fragebogens zu evaluieren. Dieser enthielt neben Fragen zu zentralen Aspekten der Veranstaltung, wie bspw. Qualität der vorgestellten Informationen, auch Einstellungsfragen zur lokalen Politik.

Insgesamt haben 216 Personen an den Bürgergesprächen teilgenommen, von denen rund 185 einen Evaluationsbogen ausgefüllt haben. Die zentralen und spannendsten Ergebnisse dieser Evaluation werden im Folgenden vorgestellt.

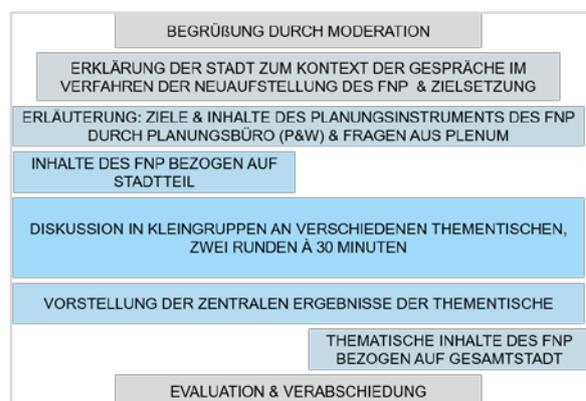


Abb. 4: Ablauf Bürgergespräche (eigene Darstellung)

Hohe Aktivierung der Bürgerschaft

Eine Auswertung der Milieuzugehörigkeit der Teilnehmenden an den neun Bürgergesprächen macht deutlich: Alle Milieus waren vertreten. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer bildeten die Vielfalt der Stadtgesellschaft Bergisch Gladbachs in weiten Teilen ab, wenn auch mit kleineren Abweichungen (vgl. Abb. 5).

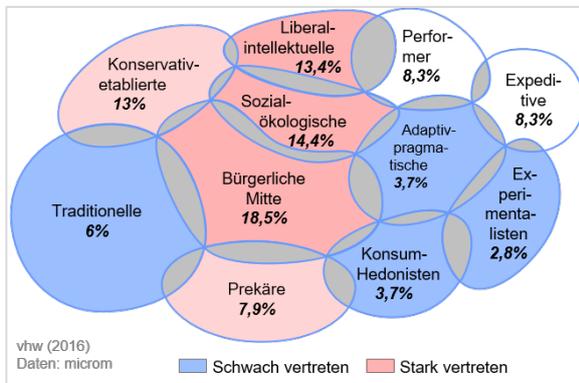


Abb. 5: Milieuzusammensetzung der Teilnehmenden aller Bürgergespräche

Leicht überrepräsentiert waren die beteiligungsaffinen Milieus der Konservativ-Etablierten, der Liberal-Intellektuellen und der Sozial-Ökologischen. Am stärksten war das Milieu der Bürgerlichen Mitte mit 18,5 Prozent vertreten, was angesichts des hohen Eigentümeranteils von nahezu 80 Prozent nicht überrascht, gilt doch die Bürgerliche Mitte als das „Milieu der Hauslebauer“ (vgl. Abb. 7, S. 8).

Im Gegensatz dazu waren die Adaptiv-Pragmatischen und die Traditionellen ebenso leicht unterrepräsentiert, wie die ohnehin als beteiligungsfern geltenden kritisch-kreativen Milieus (Experimentaristen und Konsum-Hedonisten). Eine Besonderheit stellt das Milieu der „Prekären“ dar, welches im Allgemeinen auch zu den beteiligungsfernen

Milieus zählt. Überraschender Weise lag ihr Anteil mit knapp acht Prozent über dem der Gesamtstadt (6,5 Prozent). Bei der Bewertung der Milieuverteilungen muss aber zwingend die geringe Zahl der Teilnehmenden im Vergleich zur Gesamtstadt beachtet werden. Dessen ungeachtet, ist die Kongruenz in der Milieuzusammensetzung der Beteiligten mit jener der Gesamtbevölkerung als (Inklusions-)Erfolg zu werten. Die soziale Schiefelage gängiger Beteiligungsverfahren konnte mit Hilfe des qualifizierten Einladungsverfahrens deutlich reduziert werden.

Ebenso positiv hervorzuheben ist die Tatsache, dass so viele Personen für die Bürgergespräche gewonnen werden konnten, die bisher noch keinerlei Erfahrung mit Bürgerbeteiligung i. w. S. hatten. Im Vergleich zu ähnlichen Beteiligungsveranstaltungen, die der vhw im Rahmen des Städtenetzwerks in anderen Städten begleitet und evaluiert hat, ist dies ein besonders hoher Anteil (vgl. Abb.6).

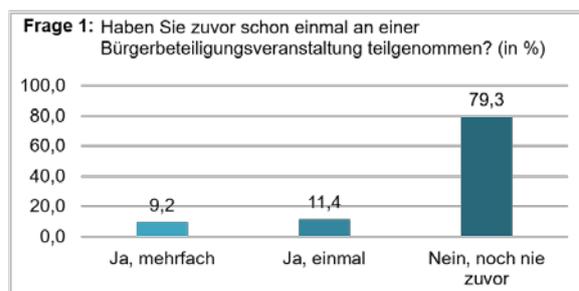


Abb. 6: Teilnahme an Bürgerbeteiligung (n=184)

Dieser hohe Grad an Aktivierung lässt sich zum Teil durch das hohe Interesse am politischen Geschehen, die Relevanz der Thematik und „Skepsis gegenüber Politik und Verwaltung“ erklären. So gaben rund 40 Prozent der Teilnehmenden an, „sehr“ und 55 Prozent „eher“ am politischen Geschehen in Bergisch Gladbach interessiert zu sein. Gleichzeitig gab über

die Hälfte an, den Politikern in Bergisch Gladbach eher nicht zu vertrauen. Dieses geringe Vertrauen ist allerdings typisch für die Haltung vieler Bürgerinnen und Bürger in Deutschland und bildet insofern keine Ausnahme. Außerdem zeigte sich ein relativ großer Teil der Teilnehmenden unzufrieden mit der Art und Weise, wie politische Entscheidungen bisher in der Stadt getroffen wurden.

Betrachtet man zusätzlich die Motivation zur Teilnahme an den Bürgergesprächen kann man sagen, dass viele an einer letztlich doch wichtigen Zukunftsfrage teilhaben wollten. So gab ein recht großer Teil der Teilnehmenden (38,6 Prozent) an, die Gelegenheit wahrnehmen zu wollen, an der Zukunft der Stadt mitzuarbeiten.

Weitere 21,2 Prozent der Teilnehmenden waren neugierig darauf, wie die Stadt im Rahmen

der Veranstaltung mit den Anliegen der Bürgerschaft umgehen würde, was angesichts der hohen Unzufriedenheit evtl. auch als ein „der Politik auf die Finger schauen“ interpretiert werden könnte.

Es lässt sich also annehmen, dass sich viele der Beteiligten angesichts eines so umfassenden Themas wie der zukünftigen Flächennutzung ihrer Stadt „aufgefordert“ sahen, sich aktiv einzubringen. Es ist anzunehmen, dass der hohe Aktivierungserfolg u. a. auf das gewählte Einladungsverfahren mit seiner qualifizierten Zufallsauswahl in Verbindung mit der persönlichen Ansprache zurückzuführen ist. Zur Bestätigung dieser Annahme sollte dieses Vorgehen auch in anderen Kontexten angewendet und evaluiert werden, um verlässlichere Aussagen zu gewinnen.

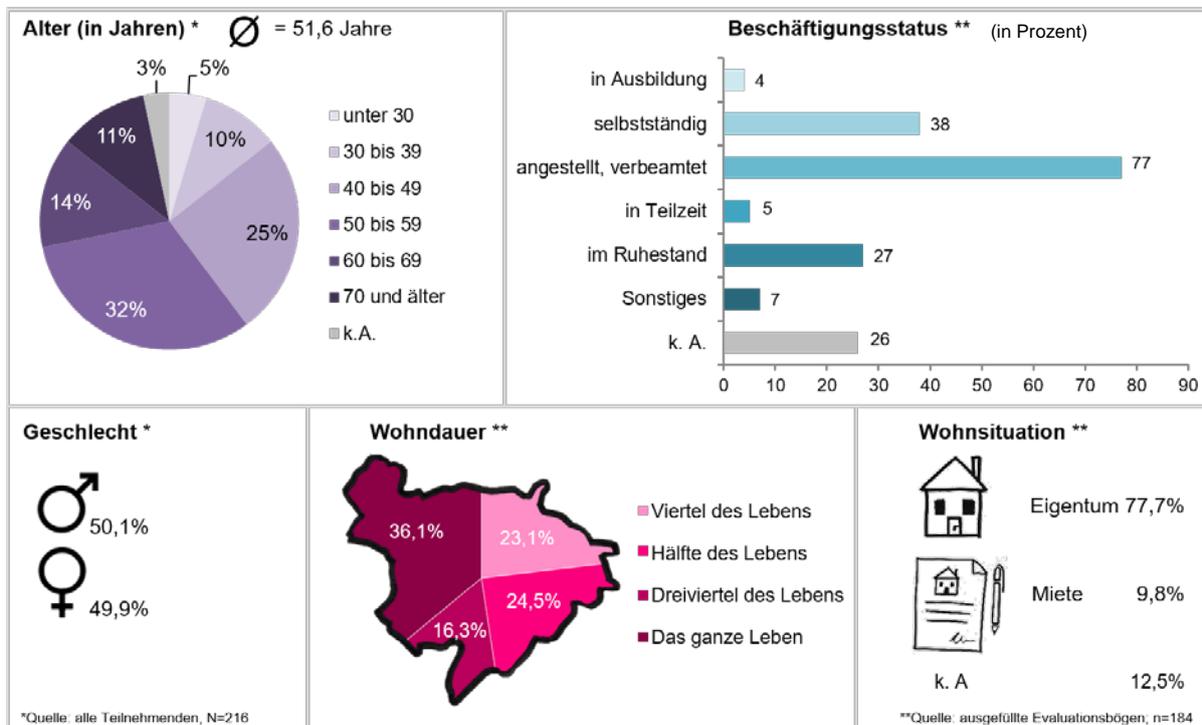


Abb. 7: Ein Überblick über die Teilnehmenden; Daten: Teilnehmerlisten & Evaluationsbögen (eigene Darstellung)

Teilnehmende zeigten sich zufrieden mit den Bürgergesprächen

Alles in allem zeigten sich die Teilnehmenden weitestgehend zufrieden mit den Bürgergesprächen:

- Über 80 Prozent fühlten sich ausreichend gut informiert, um aktiv an den anschließenden Diskussionen teilnehmen zu können.
- Etwa 90 Prozent fanden die Moderation habe sich darum bemüht, dass alle Meinungen gehört wurden. Nur ein sehr kleiner Teil empfand die Moderation als parteiisch.
- Die Gesprächsqualität wurde ebenfalls positiv bewertet: So fühlten sich über 90 Prozent der Teilnehmenden in den Gesprächen respektiert. Der respekt-

volle, lockere und konstruktive Umgang miteinander wurde auch in den offenen Fragen als besonders positiv hervorgehoben.

- Über 70 Prozent fanden, dass ihre Sicht der Dinge in den Gesprächen eine Rolle gespielt hat und in den Veranstaltungen nach konstruktiven Lösungen gesucht wurde.
- Von besonderer Bedeutung für die Gemeinwohlorientierung ist das Sensibilisieren für unterschiedliche Meinungen und Ansichten. Über 80 Prozent fühlten sich nun besser darüber informiert, was andere denken, und knapp die Hälfte gab an, auch etwas von andersdenkenden Menschen gelernt zu haben.

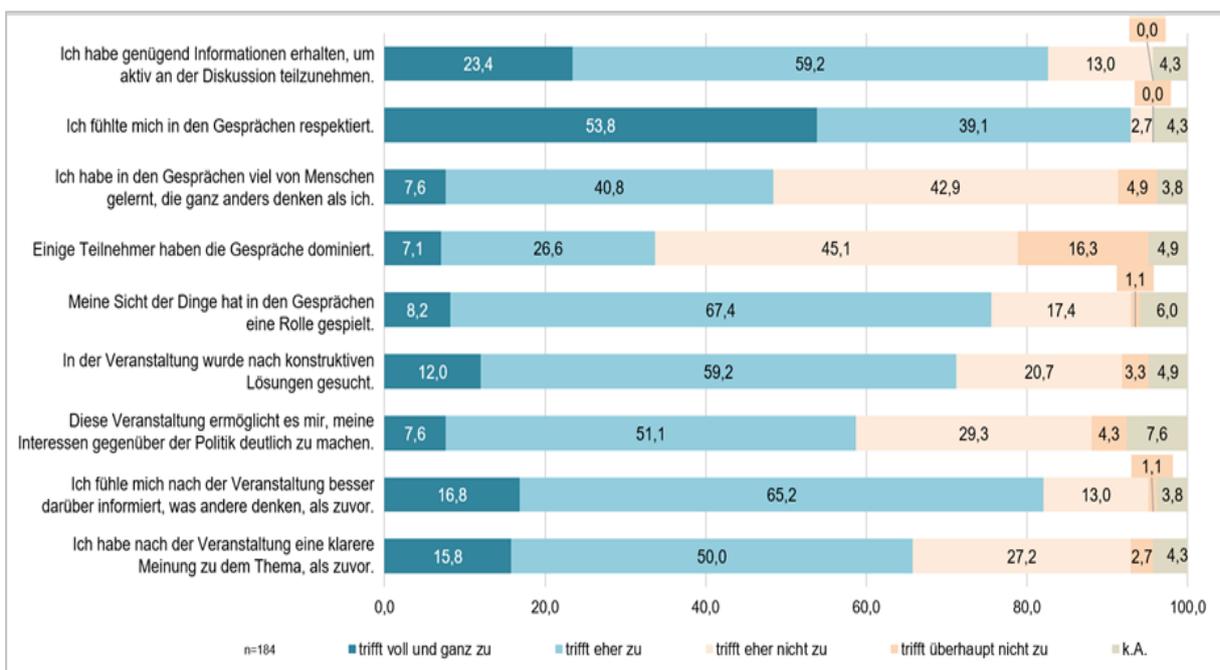


Abb. 8: Bewertung der Qualität der Veranstaltung. Angaben in Prozent, n=184

Selbstverständlich gab es auch kritische Bemerkungen. So wurde angemerkt, dass man gerne mehr Informationen im Vorfeld der Veranstaltungen erhalten hätte (auch zum Ablauf und Charakter der Veranstaltung), um sich noch besser vorbereiten zu können.

In den offenen Fragen wurde auch vereinzelt angemerkt, dass viele der Probleme in Bergisch Gladbach der Stadt schon seit Jahrzehnten bekannt seien und es an der Zeit sei zu handeln, statt zu diskutieren. Einige Teilnehmende waren enttäuscht darüber, nicht an allen Thementischen mitdiskutieren zu können, da nur ein Wechsel stattfand. Nichtsdestotrotz zeigten sich die Bürgerinnen und Bürger insgesamt zufrieden mit der Form und Durchführung der Veranstaltungen.

Positive demokratische Effekte

Neben den inhaltlich wertvollen Einlassungen und dem hohen Grad an Aktivierung, lassen sich weitere positive demokratische Effekte in diesem Dialogverfahren beobachten.

Knapp die Hälfte der Teilnehmenden gab an, ihre Meinung dazu, wie die Stadt mit den Fragen und Problemen in Bergisch Gladbach umgeht, habe sich durch die Veranstaltung geändert. Dabei bleibt die Richtung dieser Meinungsänderung zunächst offen. Betrachtet man jedoch die Fragen zum Vertrauen in Politiker, zur Zufriedenheit mit politischen Entscheidungen in der Vergangenheit und die überaus positive Bewertung der Veranstaltungen u. a. anhand der Parameter „empfundene Wertschätzung“, Qualität der Informationen und Moderation sowie Suche nach konstruktiven Lösungen, so lässt sich diese Meinungsänderung durchaus positiv deuten.

Daraus lässt sich ableiten, dass Beteiligungsveranstaltungen das Potenzial besitzen, der Skepsis und dem Vertrauensverlust gegenüber der Politik entgegenzuwirken. Dies jedoch nur, wenn den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit geboten wird, sich mit ihren Argumenten gleichberechtigt und konstruktiv in die Diskussion einzubringen. Diese Erfahrung wurde bisher in allen Beteiligungsprojekten bestätigt und spricht klar für die Städtenetzwerkarbeit.

Gleichzeitig ist aber auch stets die Gefahr des „Verprellens“ gegeben: Sobald die Veranstaltung als negativ oder als „Alibi-Beteiligung“ wahrgenommen wird, kann sich ein nachteiliger Effekt einstellen und die Skepsis gegenüber Politik und Verwaltung unter Umständen noch verstärken. Bürgerbeteiligung ist kein Selbstläufer. Eine gute Planung und Vorbereitung sind, ebenso wie eine generelle Offenheit der Verantwortlichen hinsichtlich des Ablaufs und der Ergebnisse, Grundvoraussetzungen für Inklusions- und Deliberationserfolg.

Die Bedeutung von Offenheit seitens der Initiatoren gegenüber den Bedürfnissen und Belangen der Bürgerschaft zeigte sich während der Bürgergespräche in Bergisch Gladbach sehr deutlich. So war die Stimmung zu Beginn der ersten Fragerunden in vielen Fällen eher abweisend und z. T. durch harsche, bisweilen persönliche Kritik geprägt. Das offene, ruhige und kompetente Eingehen der Verantwortlichen der Stadt bzw. des Planungsbüros auf Fragen und Kritik sowie eine gewisse zeitliche Flexibilität im Ablauf der Veranstaltungen ermöglichte es, Missverständnisse auszuräumen. Dies beruhigte die Emotionen und trug maßgeblich zu einer konstruktiven und entspannten Atmosphäre während der Diskussionen an den Thementischen bei.

Das Gefühl des „ernst genommen Werdens“ und des gegenseitigen Respekts trägt nicht nur dazu bei das Verhältnis zwischen Bürgerschaft und Politik bzw. Verwaltung zu verbessern. Auch die generelle Einstellung gegenüber Beteiligung wird dadurch positiv beeinflusst, also im Sinne eines nachhaltigen Effektes (vgl. ebd., 19f.).

Einige der Teilnehmenden gaben an, dass sie im Rahmen der Veranstaltungen zum ersten Mal mit der Thematik des Flächennutzungsplans in Berührung gekommen seien und ihr Interesse dadurch geweckt wurde. Mit diesem neu geweckten Interesse und Engagement muss sehr sorgsam und zielführend umgegangen werden. Sonst besteht nicht nur die Gefahr, dass dieses Potenzial verpufft, sondern sogar gegenteilig wirkt und sich die Bürgerinnen und Bürger gegen den Prozess wenden.

Fazit

Die Neuaufstellung des Flächennutzungsplans traf in der Bevölkerung Bergisch Gladbachs auf ein breites Echo, was sich allein schon in den rund 4800 Eingaben zum Planentwurf zeigt. Aktuell werden diese, neben den Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange, von den Verantwortlichen der Stadt ausgewertet. Nach der Sommerpause soll der neue Entwurf zum Flächennutzungsplan vorgestellt und erneut den Bürgerinnen und Bürgern zur Diskussion und Bewertung vorgelegt werden. Im Frühjahr 2018 berät und entscheidet der Stadtrat dann final über das neue Planwerk. Angesichts der straffen zeitlichen Taktung und der ressourcentechnisch angespannten Situation, läuft alles nach Plan. Doch das Beteili-

gungsverfahren zur Neuaufstellung des Flächennutzungsplans in Bergisch Gladbach war und ist alles andere als ein Selbstläufer.

Die Stadt hat es aber nicht allein bei der gesetzlich verpflichtenden Form der Beteiligung bewenden lassen. Vielmehr war sie ungeachtet des erheblichen Mehraufwandes bereit, deutlich über das gesetzlich vorgeschriebene Beteiligungsverfahren hinauszugehen und damit ein positives Signal für eine Verbesserung des angespannten Verhältnisses Kommune – Bürgerschaft auszusenden.

Dieses Vorgehen wurde von der Bürgerschaft durchaus honoriert. Wie die Evaluation der Bürgergespräche verdeutlicht, erzielen Bürgerbeteiligungsveranstaltungen neben den inhaltlichen Ergebnissen, vor allem demokratisierende Effekte. Die hier zu beobachtende Meinungsänderung bei den Teilnehmenden, durch die als fair und konstruktiv empfundene Bürgergespräche, macht deutlich, dass bürgernahe und transparente Dialoge, die auf vielfältigen Beteiligungsformaten beruhen, das Potenzial haben, dem Vertrauensverlust zwischen Bürgerschaft und Politik entgegenzuwirken. Eine zentrale Rolle spielt hierbei eine offene und transparente Kommunikation der Kommune, sowohl hinsichtlich der Möglichkeiten und Grenzen eines Verfahrens als auch zum Umgang mit den erarbeiteten Ergebnissen.

Damit diese Effekte nicht „verpuffen“, sondern nachhaltig wirksam bleiben bzw. sich gar weiter verstärken, sind jedoch eine Verstärkung derartiger Beteiligungsformen, eine angemessene Rückkopplung der Beteiligungsergebnisse in den repräsentativen politischen

Prozess sowie eine begleitende Öffentlichkeitsarbeit unverzichtbar. Gerade hier bedarf es noch erheblicher Anstrengungen.

Eine schwierige Situation kann dann entstehen, wenn die positiven Effekte solcher Verfahren durch andere Konfliktachsen in ihrer Wirkung überlagert werden. In Bergisch Gladbach hat bspw. der öffentlich sehr wirksam ausgetragene Konflikt zwischen der Verwaltung und Politik auf der einen und dem Zusammenschluss mehrerer aktiver Bürgerinitiativen auf der anderen Seite dazu geführt, dass die positiven Effekte der erweiterten Bürgerbeteiligung in der öffentlichen Wahrnehmung untergegangen sind. Hier gilt es, die Vorteile von inklusiven und kompromissuchenden Verfahren für die Lösung konkreter Fragen und letztlich für den gesellschaftlichen Zusammenhalt noch stärker herauszustellen. Nur so kann eine konstruktive Dialog-Kultur bei der Co-Produktion von Stadt im 21. Jahrhunderts etabliert werden.

Der ausführliche Evaluationsbericht ist hier zu finden: http://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/03_staedtenetzwerk/nachrichten/Bergisch_Gladbach/vhw_Evaluation_der_Buergergespraeche_in_Bergisch_Gladbach_2017.pdf

Literatur

CHARTSURFER (2016): Jahrescharts Deutschland. Hits 1978 (Top 100 Auswertung). URL: (<http://www.chartsurfer.de/musik/single-charts-deutschland/jahrescharts/hits-1978-2x1.html>) [09.02.2017]

FRANKEN, G. (2016): Bergisch Gladbacher Balanceakt zwischen Bebauung und Umweltauflagen. Kölnische Rundschau. URL: <http://www.rundschau-online.de/region/rhein-berg/bergischglad->

[bach/stadtentwicklung-bergisch-gladbacher-balanceakt-zwischen-bebauung-und-umweltauflagen-24487310](#). [17.01.2017].

HALLENBERG, B., Rohland, F. (2016): Die Stadt Bergisch Gladbach in der Region – Wanderaus-tausch, Beschäftigung, Wohnungsmarkt. Unver-öffentlicht, vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung. Berlin.

JÄHN, S. (2016): Evaluation der Bürgergespräche in Bergisch Gladbach – Bericht zu den Thementischen. Unveröffentlicht, vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung. Berlin.

KRÜGER, K. (2016): Bürgerbeteiligung zur Neuaufstellung eines Flächennutzungsplans. Unveröffent-lichte Recherche, vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung. Berlin.

PRESSESTELLE STADT BERGISCH GLADBACH (2016): So reden die Bürger beim Flächennutzungs-plan mit. URL: <http://in-gl.de/2016/07/22/so-reden-die-buerger-beim-flaechennutzungsplan-mit/>. [30.08.2016].

SINUS Markt- und Sozialforschung GmbH (2016): Si-nus-Milieus® Deutschland. URL: <http://www.sinus-institut.de/sinus-loesungen/sinus-milieus-deutsch-land/> [08.12.2016].

VHW (2016): Tätigkeitsbericht 2015/2016. vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwick-lung. Berlin.

VOTH, A., Florl., A. (2016): Bergisch Gladbach – Neuaufstellung des FNP. Evaluation der Bürgerge-spräche im September/Okttober, vhw – Bundesver-band für Wohnen und Stadtentwicklung. Berlin.

Impressum

vhw werkSTADT
ISSN 2367-0819
Erscheinungsort: Berlin

Herausgeber

vhw-Bundesverband für Wohnen und
Stadtentwicklung e. V.
Vorstand: Prof. Dr. Jürgen Aring
Fritschestraße 27/28
10585 Berlin
Telefon: +49 30 390473-230
Telefax: +49 30 390473-190
E-Mail: werkstadt@vhw
www.vhw.de

Titelbildquellen

©Stadt Bergisch Gladbach; ©vhw

Autoren

Anna Voth,
Wissenschaftliche Referentin

Fabian Rohland,
Wissenschaftlicher Referent

Grundlayout

DCM Druck Center Meckenheim GmbH
www.druckcenter.de

Erscheinungsweise

unregelmäßig

Bezug

Alle Ausgaben der **vhw werkSTADT** sind unter:
<http://www.vhw.de/publikationen/>
kostenfrei herunter zu laden.