

Bürgerbeteiligung bei kommunalen Freiraumprojekten

Mühsam aber notwendig: Der Dialog mit Bürger*innen

Katrin Korth

Wenn unter Planenden in freien Büros und Kommunen die Rede auf Bürgerbeteiligung kommt, dann treffen oft gegensätzliche Positionen aufeinander. Gängige Haltungen lauten in etwa so: „Wir sind die Fachleute und wissen am besten, was die Menschen wollen!“ oder „Die Leute sollen uns einfach vertrauen. Wir wissen schon, was richtig für sie ist.“ oder „Gute Entwürfe werden durch Beteiligung schlechter.“ oder „Wirklich große Landschaftsarchitektur entsteht nicht durch Beteiligung der Bürger, sondern entspringt dem genialen Entwurf eines Landschaftsarchitekten.“ oder „Wenn man Zahnschmerzen hat, geht man zum Zahnarzt und nicht zur Zahnarthelferin“. Angesichts des mittlerweile gesellschaftlich und politisch verankerten Governance-Begriffes mit seinem großen Spektrum gemeinschaftlicher Meinungs- und Entscheidungsprozesse, das auf politischer Ebene mittlerweile sogar die konservative Parteienlandschaft erreicht hat, wirken diese Aussagen mindestens irritierend. Andere und eher wohlwollend gemeinte Positionen verweisen darauf, dass Beteiligung im Prinzip sinnvoll sei, allerdings zu viel Zeit kostet und ohnehin keine Erkenntnisse bringt, die man nicht schon vorher gehabt hätte. In dieser Haltung abgehaltene Beteiligungsprozesse haben nicht selten einen tendenziell asymmetrischen Charakter, in dem die Bürger*innen zwar beteiligt werden, sensible Entscheidungen jedoch im kleinen Kreis entschieden werden. Ohnehin stehen die politisch Verantwortlichen Beteiligung nicht zwangsläufig positiv gegenüber. Zwar würden die meisten Oberbürgermeister und Bürgermeister das öffentlich nicht zugeben, hinter verschlossenen Türen formulieren sie jedoch immer wieder Skepsis am Nutzen von Beteiligung. Dazu kommen gewählte Gemeinderäte, die fürchten, dass ihre politische Entscheidungs-

hoheit in der Öffentlichkeit zerredet wird und deshalb Vorhaben der Stadtentwicklung lieber nicht öffentlich thematisieren, gern mit dem Verweis darauf, Bürgerinnen und Bürger nicht überfordern zu wollen. Diese Schlaglichter zeigen, dass man sich beim Thema Beteiligung schnell in einer grundsätzlichen Debatte über unser politisches System wiederfinden kann, das lange Zeit vermutlich vor allem deshalb reibungslos funktioniert hat, weil politische Aushandlungsprozesse auf der kommunalen Ebene klaren Gesetzmäßigkeiten folgten: ältere, meist männliche Gemeinde- oder Stadträte, mitunter mit handfesten Eigeninteressen, stimmten über das Wohl der Gemeinde ab, flankiert von ausgewählten Lobbyverbänden und einzelnen stadtgemeinschaftlichen Meinungsführern. Wären da nicht die Bürger*innen in einer zunehmend diversifizierten Gesellschaft, die vielerorts immer unzufriedener und lauter werden. Dennoch agieren diese zunächst vor allem reaktiv. In den immer komplexeren Prozessen der Stadtentwicklung läuft ihre Wut ins Leere, da die Verantwortlichen kaum mehr auszumachen sind. Gleichzeitig kommt die „wütende“ Reaktion häufig zu einem Zeitpunkt, wo Prozesse bereits entschieden sind und es keine Möglichkeiten der Einflussnahme mehr gibt. Und selbst wenn es Beteiligungsmöglichkeiten gab, sind manche Bürger*innen nicht bereit, komplexe Abwägungsprozesse anzuerkennen. Was zählt, ist der vehemente Anspruch, dass Veränderungen und Probleme nicht im eigenen Umfeld stattfinden (not in my backyard). Stadtentwicklung ist eine Gemeinschaftsaufgabe. Das Bild, in dem ein allwissender Stadtbaumeister/Bürgermeister über die Geschicke von Planen und Bauen verhandelt und entscheidet, war schon immer fehlerhaft. Nicht nur Diversifizierung und Liberalisierung führten dazu, dass die Zahl eigen-

ständiger Akteure und potenzieller Partner*innen öffentlichen Handelns zugenommen hat. Planung ist auch für Planende komplexer geworden. Planende und Verwaltungsexperten, die im großen Feld öffentlicher Freiräume tätig sind, wissen um diese Komplexität und die Herausforderungen von Governance. Keine Straße, kein Radweg, kein Park, kein Spiel- und Sportplatz, kein Stadtplatz und vor allem kein Baum, über den mittlerweile nicht öffentlich verhandelt wird. Und so bleibt auch keine Alternative zur Sichtweise, dass es einen klaren Umgang mit den Bürger*innen braucht, egal ob dieser eher partnerschaftlich diskursiv und kooperativ oder patriarchal erklärend und autoritär ist. Mit dieser Begriffszuweisung ist keine Wertung verbunden, beide Prinzipien sind je nach Situation passend. Sie sollen verdeutlichen, um was es geht, denn wenn wir über Beteiligung reden, müssen wir über Ziele und Methodik reden und brauchen auch einen emotionsfreien Blick auf die Grenzen von Beteiligung. So schätzen selbst Planende, die von den Vorzügen einer partnerschaftlichen Beteiligungskultur überzeugt sind, ihre Rolle bei Beteiligungsprozessen und die Motivation der Teilnehmenden nüchtern so ein: „Für ein Drittel der Teilnehmenden ist Beteiligung Gesprächstherapie – Menschen, die sich endlich mal ernst genommen und angehört fühlen, ein Drittel der Teilnehmenden will Dampf ablassen und dies manchmal zu ganz anderen Themen, ein Drittel informiert sich oder bringt eigene Sichtweisen ein“.

Methoden

In Anlehnung an Paul Watzlawicks berühmten Satz „man kann nicht nicht kommunizieren“ gibt es keine Nichtbeteiligung. Alle Veränderungsprozesse im öffentlichen Stadtraum sind sichtbar, werden von der Öffentlichkeit wahrgenommen und kom-



1



2



3

1 Die Schaustelle - temporäre Projektinformation am ZOB, Konzept und Realisierung durch Umschichten.
Foto: Anne Faden

2 Die Schaustelle von oben - temporär darf es gern etwas auffälliger sein.
Foto: Anne Faden

3 Aufsuchende Jugendbeteiligung - direkte Ansprache mit spielerischen Anreizen.
Foto: Anne Faden



4



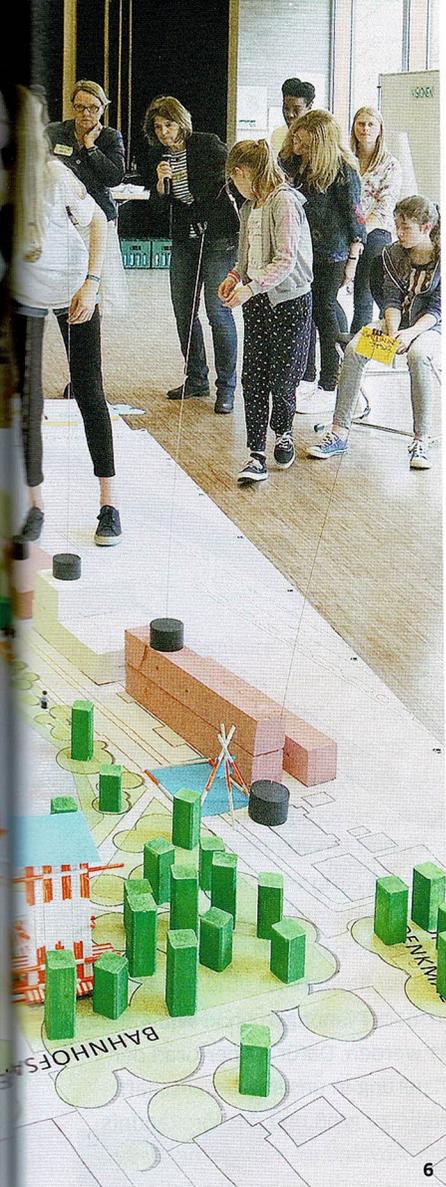
5



- 4 Der Abend vor dem Baggerbiss bei Wein und Wasser.
Foto: Anne Faden
- 5 Gemeinsame Vorstellung der Wettbewerbsergebnisse mit allen siegreichen Büros und Erläuterungen durch die Planenden bei Wein und Wasser.
Foto: Anne Foden
- 6 Planungswerkstatt für Kinder und Jugendliche.
Foto: Horst Haas

mentiert oder es wird über sie in der Presse geschrieben und dann kommentiert. Gerade das Feld der Grün- und Freiräume unterliegt einer großen Dynamik. Es gibt in der Bürgerschaft meistens ein ausgeprägtes Interesse an städtischen Grünthemen und es gibt viele teils unterschiedliche Akteurs- und Interessensgruppen. Für die in den kommunalen Verwaltungen tätigen Fachleute ist diese Situation nicht einfach, alles was sie entscheiden oder tun, unterliegt einer hohen Sichtbarkeit. Dazu kommt, dass es bei den meisten Menschen eine Diskrepanz zwischen gefühlter und tatsächlicher Fachkenntnis gibt, in den Städten mehr als auf dem Land. Es gibt Sichtweisen, die kaum vereinbar sind, exemplarisch dafür stehen Naturschutzbelange und Anforderungen der Verkehrssicherheit. Eine gute Informationspolitik über das alltägliche Verwaltungshandeln ist deshalb essentiell und kann auf lange Sicht die Arbeit vereinfachen: wo wird etwas gemacht, warum wird es gemacht etc. Eine

Information an die örtliche Presse ist das Mindeste, reicht aber nicht. Nicht alle Tageszeitungen sind dem hohen Informationsanspruch verpflichtet, sondern produzieren vor allem Schlagzeilen. Außerdem ist der Verbreitungsgrad der Tageszeitungen mittlerweile eher gering, was auch auf die meisten städtischen Internetseiten zutrifft. Geeignet sind Social Media Formate und insbesondere Informationen vor Ort – über Aushänge, Plakate oder Führungen und Erläuterungen. Und selbst wenn beispielsweise Verkehrssicherheitsmaßnahmen nicht verhandelbar sind, lassen sie sich doch erklären und bieten immer eine Möglichkeit, mit Bürger*innen ins Gespräch zu kommen. Auch konkrete Projekte erfordern umfassende Informationen. Der Trend geht dabei weg von Flyern oder Informationsbroschüren und hin zu vor Ort-Formaten, mit zum Beispiel mobilen Informationsscontainern oder gestalteten Informationsorten. Die beschriebenen Methoden bieten Information, jedoch wenig Rückkopplungs-



6

oder Diskussionsmöglichkeiten. Dennoch sind sie für viele Anwendungen und Themen ausreichend, sie erreichen viele Menschen und knüpfen an das Grundbedürfnis der meisten Menschen an, informiert zu sein.

Mit konsultativen und kooperativen Verfahren lässt sich auch informieren, aber sie gehen darüber deutlich hinaus. Bürgerinformationsveranstaltungen sind meist konsultative Verfahren. Sie geben Bürger*innen die Möglichkeit, Inhalte zu kommentieren oder zu kritisieren, Verständnisfragen zu stellen oder Anregungen zu geben. Kooperative Verfahren gehen noch einmal weiter. Bürgerinnen und Bürger werden als eigenständige Akteure und potenzielle Partnerinnen behandelt. Kooperative Beteiligungsprozesse, beispielsweise über Planungswerkstätten, gehen davon aus, dass das Wissen nicht nur bei einer kleinen Gruppe von Spezialisten vorhanden ist und berücksichtigen das Wissen der Vielen, die eine Stadtgesell-

schaft ausmacht. Damit sind mehr Sichtweisen möglich, vor allem Sichtweisen derjenigen, die leicht übersehen werden. Kooperative Verfahren erfordern von Planenden wie auch von der Verwaltung Offenheit. Abläufe und Ergebnisse lassen sich nicht immer vorhersehen. Sie erfordern einen hohen Zeitaufwand und erreichen vergleichsweise wenige Menschen. Wichtig ist die Zusammensetzung bei solchen Formaten, damit nicht nur die erreicht werden, die ohnehin in jede Beteiligung kommen oder ihre Interessen deutlich formulieren können. Wichtig ist auch, dass die Bürger*innen miteinander diskutieren und zu einer Abwägung kommen. Die Planenden sind unterstützende Begleiter. Der Name „Kooperatives“ Verfahren suggeriert, dass hier auch entschieden wird. In den meisten Fällen bezieht sich die Kooperation jedoch nur auf die Meinungsbildung.

Spezielle Gruppen

Fast alle, die schon häufiger Beteiligungen durchgeführt haben, kennen die Situation: In viele Beteiligungsveranstaltungen kommen vor allem Menschen, die jenseits der 60 und männlich sind, ausgestattet mit einem ausgeprägten Sendungsbewusstsein und einer klaren und unverrückbaren Meinung. Gerade bei komplexen Projekten, die nicht nur eine bestimmte Gruppe betreffen, ist es wichtig, dass Beteiligung auch die gesamte Palette der stadtgemeinschaftlichen Akteure abbildet. Um dies zu erreichen, müssen manche Gruppen gezielt angesprochen oder aufsuchende Formate gewählt werden. Generell sind Frauen, Jugendliche, Kinder, Migrant*innen, teilweise Senior*innen und bildungsferne Menschen schwerer erreichbar. Aufsuchende Beteiligung muss nicht aufwendig sein. Ein Aushang am Spielplatz, eine Information im Kindergarten, dass der Spielplatz umgestaltet werden soll, reicht oft aus, um das Interesse zu wecken.

Beteiligung ist dann erfolgreich, wenn es gelingt, die Unterschiedlichkeit der Bürgerschaft abzubilden und Bürger*innen miteinander um Lösungen ringen. Bürgerbeteiligung in diesem Sinne ist ein Instrument, welches Barrieren, Vorbehalte und Vorurteile abbauen hilft, nach dem Motto: lasst uns reden.

Beteiligung konkret

Die Universitätsstadt Tübingen plant mit der Umgestaltung des Bahnhofsumfeldes aktuell eines der größten Stadtumbauprojekte. Umgestaltet werden der Bahnhof, der Bahnhofsvorplatz, der Zentrale Omnibusbahnhof mit Fahrradparkhäusern und der angrenzende Park. Außerdem wird ein neues Stadtquartier entwickelt. Das Grundkonzept wurde in Runden Tischen mit der Bürgerschaft erarbeitet. Das vertiefende Planungskonzept wird durch eine Planungsbegleitgruppe betreut. Dazu gibt es ergänzende Bausteine für Jugendliche, radfahrende Menschen und Nutzer*innen des Zentralen Omnibusbahnhofs sowie für den Park. Das Beteiligungskonzept besteht aus informativen, konsultativen und kooperativen Bausteinen. Das Beteiligungskonzept wurde mit dem Beirat für Beteiligung (beratendes Gremium mit der Beauftragung für bürgerschaftliches Engagement, Vertreter*innen des Gemeinderates und externen Fachleuten) beraten und empfohlen sowie vom Gemeinderat beschlossen und regelmäßig evaluiert.

Information	Homepage und social media Presseinformationen Berichterstattung in der Tagespresse Vorlagen im Gemeinderat Informationsort „Schaustelle“ Öffentliche Vorstellung von Wettbewerbsergebnissen mit Ausstellung
Konsultation	Bürgerinformationen zum Auftakt und zum Abschluss der Konzepterstellung Bürgerinformation zum Planungsauftritt Bürgerinformation vor dem Baubeginn Anliegerinformationen vor dem Bau Vorstellung der Planung bei Vereinen, Lobbyorganisationen, Parteien Jugendbeteiligung vor Ort (Befragungen im Park und am ZOB mit 500 befragten Jugendlichen) Online-Radverkehrsbefragung (ca. 1000 Antworten) Bemusterungen Baggerbiss- und Infoparty
Mischung Konsultation – Kooperation	Offene Planungswerkstatt für Bürger*innen Radverkehrsforum Offene Jugendbeteiligung als zweigestufige Planungswerkstatt Runder Tisch Naturschutz
Kooperation	Runde Tische für die Erstellung der Konzeption Planungsbegleitgruppe mit 30 ausgewählten Bürger*innen (Vertreter*innen GR, Verbände, Organisationen, geloste Bürger*innen, Treffen ca. alle 2 Monate) Fachgruppe Inklusion Spezielle Akteursformate
Politische Gremien	Bezirksbeiräte Jugendgemeinderat Planungsausschuss Gemeinderat (Hinweis: grundsätzlich öffentlich und bei den wesentlichen Beschlüssen zweigestuft)

Das Beteiligungsverfahren ist aufwendig, erfordert von allen Beteiligten viel Offenheit. Es schafft Vertrauen und bringt immer wieder neue und gute Erkenntnisse. Zwar gab es mit Baubeginn Kritik, vor allem an den notwendigen Baumfällungen, insgesamt jedoch in vergleichsweise geringem Umfang. Gerade für ein umfassendes, tiefgreifendes Entwicklungsprojekt waren und sind sich alle Verantwortlichen einig, dass intensive Beteiligung Erfolgsvoraussetzung ist.