

Bürgerbeteiligung bei der Stadt- und Stadtteilentwicklung

Stephanie Sophia Utz

Die Bürgerbeteiligung wird in unterschiedlichen Ausprägungen gepflegt und wird von allen Beteiligten vielseitig ausgelebt. Aus dem Erfahrungsspektrum und dem Wirkungskreis meiner bisherigen Tätigkeit in unterschiedlichen Verwaltungen, als Teil dieser und aber auch nun als externe Beraterin schöpfend, habe ich meinen Beitrag an der Praxis orientiert. Ein Anspruch auf wissenschaftlich fundierte Begründung wird daher von meiner Seite nicht erhoben.

Der Beitrag soll die Bandbreite, die Anwendungsgebiete und auch die Potenziale und die Aspekte des Gelingens der Bürgerbeteiligung bei der Stadt- und Stadtteilentwicklung darstellen.

I. Anwendungsgebiete

Die Anwendungsgebiete der Bürgerbeteiligung beschränken sich nicht nur auf die reine Bürgerbeteiligung, sondern umfassen die Partizipation allgemein. Damit wird auch die Beteiligung anderer Interessensvertreter und der Interessen, die außerhalb der Bürgerschaft liegen, einbezogen. Derartige Interessen können u. a. die der Träger öffentlicher Belange – also allgemeine Interessen, die zum Teil gesetzlich definiert werden, wie z. B. Natur und Umweltschutz, Hochwasserschutz, Brandschutz –, Festlegungen in diversen Entwicklungsplänen oder die Interessen von Verbänden wie beispielsweise der BUND, ADFC etc. sein.

Die Anwendungsgebiete reichen von der einfachsten Ausprägung der reinen Informationsveranstaltung über Planungen, Projekte oder Vorgehensweisen z. B. einer Kommune bis hin zu sehr intensiven Varianten der Partizipation. Das Tätigkeitsfeld, in dem ich mich in diesem Rahmen bewege, sei an dieser Stelle nur stichpunktartig beschrieben:

1. Informationsveranstaltung

Hier werden meist von der Verwaltung Informationen über Bauvorhaben, z. B. Ausbau oder Sanierung von Straßen, der Bürgerschaft vorgestellt und in diesem Rahmen auch Fachfragen beantwortet.

2. Diskussionsrunden

Diskussionsrunden als Runde Tische oder Podiumsdiskussionen usw. ermöglichen die unterschiedlichen Sichtweisen und Fragestellungen einem großen Publikum oder auch einem ausgewählten Kreis der Bürgerinnen und Bürger vorzutragen und darzulegen sowie mit Fachleuten untereinander zu diskutieren. Meist ergeben sich daraus schon erste wichtige Erkenntnisse für den Planungsprozess.

3. Planungsworkshop

In einer üblicherweise mehrstündigen oder ein- bis zweitägigen Veranstaltung werden die Bürger zunächst über das Vorhaben und die Aufgabenstellung informiert und zur Mitarbeit aufgefordert. Je nach Aufgabenstellung sind unterschiedliche Methoden sinnvoll.

4. Werkstätten

Diese Methode hat sich aus meiner Sicht bei komplexeren Planungsaufgaben bewährt. Die Bürgerinnen und Bürger arbeiten am Tisch zusammen mit Planern und Fachleuten die für sie sinnvollste Lösung aus. Durch diese Methode kann insbesondere das Verständnis für die Aufgabe und die Lösung sehr effektiv und verständlich vermittelt werden. Der Zeitaufwand ist aufgrund der Komplexität des Vorhabens höher; der Erkenntnisgewinn und die Ergebnisse meist sehr effektiv.

5. Diskursive Verfahren

Das diskursive Verfahren ist ein komplexes Verfahren aus z. B. einem eingeschränkten Wettbewerb für eine planerische Fragestellung mit Beteiligung der Bürgerschaft in allen Phasen der Auslobung und Erstellung der

Lösung. Eingeladene Planungsbüros erarbeiten zu der jeweiligen Fragestellung eine Lösung. Diese wird der Fachjury und der Bürgerschaft vorgestellt und zusammen mit den Beteiligten diskutiert und bewertet. Auf dieser Basis arbeiten die Planungsbüros weiter an einer die Interessen aller zufriedenstellenden Lösung. Insofern ist das diskursive Verfahren eine für schwierig vermittelbare Planungen sehr gut geeignete Methode.

6. Agendagruppen

Die Arbeit in den Agendagruppen hat sich bei spezifischen Fragestellungen der kommunalen Entwicklung bewährt und wird von vielen Kommunen als Beteiligungselement intensiv gefördert und gepflegt. Wichtig ist hierbei die kontinuierliche Unterstützung und Wertschätzung durch die Kommune.

7. Bürgerinitiativen

Eine wertschätzende Begleitung von Bürgerinitiativen zu den für sie relevanten Themen und Fragestellungen, führt meist zur Deeskalation des aufgestauten Konflikts. Hier sind Verwaltungen gefordert mit dem darin steckenden Potenzial positiv umzugehen. Wenn dies gelingt, kann im nächsten Schritt ein Workshop oder ein Runder Tisch eingerichtet werden, um die Themen zu lösen.

8. Konfliktgespräch/Mediation

Häufig in meinem Tätigkeitsfeld findet sich das Konfliktgespräch in unterschiedlicher Ausprägung als Moderation; bei komplexen und sehr emotionalen Fällen als Mediation. Ob in der Kleingruppe bis hin zu Gruppen von 40 Personen, sind alle Konfliktgespräche einer Konsensfindung zugänglich.

II. Potenziale

Aus den Erfahrungen der letzten 25 Jahre meiner Tätigkeit möchte ich auf die Potenziale als die Vorteile einer wertschätzenden, klaren und offenen Beteiligung hinweisen. Alle unten aufgezählten Punkte sind ineinander verschränkt und bedingen bzw. befördern sich gegenseitig.

1. Informations- und Ideengewinn (Kreativpool)

Wesentlicher Gewinn für die planende Behörde und die Planer/Fachexperten ist der Informations- und Ideengewinn. Durch die Beteiligung der Betroffenen erhalten diese Informationen und insbesondere Insiderkenntnisse, die ihnen vermutlich ohne Bürgerbeteiligung verborgen geblieben wären. Mithilfe der kreativen Beteiligung und Einbindung in den Planungsprozess, werden u. a. auch Ideen aus der Bürgerschaft generiert, die sofern sie von externer Seite gekommen wären, nicht akzeptiert worden wären. Das gemeinsame Arbeiten am Thema weckt das Problem- und Lösungsbewusstsein aller. Der Informations- und Ideengewinn gilt somit in beide Richtungen und stellt folglich einen regen und sehr befruchtenden Austausch dar.

2. Planungssicherheit – Kostenreduzierung

Durch das gemeinsame Erarbeiten einer Lösung ist die Wahrscheinlichkeit der Akzeptanz in der Bürgerschaft deutlich höher als im Falle einer Darstellung einer Lösung durch die Verwaltung. Es werden keine weiteren Vermittlungsversuche und Änderungen der Planung notwendig. Das Ergebnis der Planung ist somit gesichert. Dies spart für alle Beteiligten Zeit, Kosten und Nerven.

3. Zufriedenheit

Das oben Aufgeführte bedingt damit auch die daraus entstehende Zufriedenheit der Bürger. Dadurch, dass diese sich einbringen, an einer Lösung mitgestalten und arbeiten konnten, wird die Zufriedenheit sowohl am Ergebnis selbst als auch für den Weg dahin erheblich gesteigert.

4. Nachhaltigkeit

Eine gemeinsam entwickelte Lösung stellt zudem eine nachhaltigere Lösung dar. Das Kennenlernen aller Aspekte der Planung, der Komplexität des Sachverhalts und die Mitarbeit an der Lösungsfindung führt dazu, dass für alle das Ergebnis fundiert erscheint. Die Lösung wird nicht beim Auftreten der ersten kleineren Probleme sofort wieder in Frage gestellt, da alle Bedenken, Fragen usw. meist in der Abwägung und Lösungserarbeitung bereits bedacht bzw. berücksichtigt wurden.

5. Klarheit

Ein gemeinsam erarbeiteter Lösungsweg bedenkt alle Aspekte und führt dazu, dass die gefundene Lösung für die Beteiligten klar und logisch erscheint. Zudem wird durch die Lösung selbst auch Klarheit geschaffen, da dadurch eine z. B. strittige Fragestellung nun für alle geklärt werden kann.

6. Stärkung des Gemeinschaftssinns

Ein wesentlicher Nebeneffekt einer intensiven und wertschätzenden Beteiligung ist die Stärkung des Gemeinschaftssinns. Die Beteiligten entwickeln auf dem Weg zur gefundenen Lösung auch Verständnis für die anderen am Projekt Beteiligten. Es wird eine Basis für Vertrauen und gegenseitige Wertschätzung und im Idealfall für Unterstützung geschaffen. Die Beteiligten sehen sich als Teil des Ganzen; Einzelinteressen treten dahinter zurück.

7. Förderung des Eigenengagements

Im Laufe der Entwicklung der Lösung gibt es immer wieder Hürden zu überwinden und Vorstellungen aufzugeben. Manch gute Idee kann leider aufgrund der Finanzlage der Kommune nicht umgesetzt werden. In diesen Fällen habe ich erlebt, dass in Form von Eigenengagement der Bürger die Ideen dennoch realisiert werden konnten. Formen der Eigeninitiative können z. B. Geldleistungen, eigene handwerkliche Leistungen, Übernahme von Verantwortung und Eigenbewirtschaftung, Genussschein u. v. m. sein.

8. Reduzierung von „Konfliktverlusten“

Jeder Konflikt führt zu Verlusten von Zeit, Kosten, Ansehen, Glaubwürdigkeit usw. Durch die Einbindung und Berücksichtigung der Interessen aller und das gemeinsame Arbeiten an einer Lösung werden Konflikte in der Planungsphase bearbeitet und ausgeräumt. Aufgrund dessen blockieren diese das Vorhaben in der späteren Ausführung nicht mehr.

9. Schaffung einer neuen Identität

Alle diejenigen, die an dem Projekt mitgearbeitet haben, vielleicht sogar miteinander um eine Lösung gerungen haben, identifizieren sich leichter und schneller mit dem Entwickelten. Sie kennen die Hintergründe, Zwänge und den Weg zur Lösung, können diese damit auch nach außen vertreten und stehen für das Ergebnis ein.

10. „Kontrollmechanismus“ für die Planer

Bürger sind die Experten vor Ort. Ihnen sind Hintergründe, Informationen, Wünsche und Problembereiche der jeweiligen Situation bekannt. Diese Informationen werden in den Prozess eingespeist. Durch das Expertenwissen und den Blick auf die Planung erhalten die Planer automatisch auch eine hervorragende Gegenkontrolle zu ihrer Planung. Durch die Rückkoppelung in die und aus der Bevölkerung werden an den Wünschen der Bevölkerung vorbeigeplante Lösungen verhindert und Fehler deutlich reduziert.

11. Förderung der Verantwortung für das Geschaffene

Durch die Identifikation mit dem Erarbeiteten steigt folglich auch das eigene Verantwortungsbewusstsein. Gerne übernehmen Bürger für das Erreichte die Verantwortung, indem sie z. B. Patenschaften für den neuen Spielplatz übernehmen, Jugendliche deutlich mehr auf ihren selbst geschaffenen Jugendtreff achten und kleinere handwerkliche Tätigkeiten ausführen. Die Liste der Beispiele ist lang und zeigt, wie kreativ und eigenverantwortlich die Bürger sein können.

12. Förderung des demokratischen Gedankens

Mitsprache und Mitentscheidungsmöglichkeiten entsprechen dem demokratischen Gedanken, der dadurch zudem gefördert wird. Das Recht auf Teilhabe am politischen Geschehen wird hier eins zu eins umgesetzt.

13. Verhinderung von Bürgerentscheiden

Eine Befriedung und gemeinsame Lösungserarbeitung kann zudem Bürgerentscheide verhindern. Dies gilt aber nur dann, wenn die Vertreter aller Interessen und Aspekte bei der Lösungsfindung eingebunden waren und im besten Falle berücksichtigt wurden. Das Ergebnis wird mehrheitlich getragen und somit besteht ein geringerer Bedarf an einer Klärung durch einen Bürgerentscheid. Zudem dürfte das notwendige Quorum vermutlich somit nicht erreicht werden.

III. Faktoren des Gelingens

Die Faktoren des Gelingens sind nicht abschließend und können nur einen Beitrag dazu leisten, dass die Struktur des Verfahrens einen entsprechenden Rahmen und Regeln erhält. Das Gelingen ist im Wesentlichen von den handelnden Personen abhängig, insbesondere von deren Bereitschaft sich auf den Prozess einzulassen.

1. Klare und transparente Regeln

Klarheit und Transparenz in den Regeln schaffen für alle Beteiligten Verlässlichkeit und Vertrauen in den Prozess. Dabei sind Spielregeln ein wichtiger Baustein. Eine Vereinbarung wie die der Vertraulichkeit schafft einen geschützten Raum bzw. Rahmen für die Findung einer Lösung und verhindert, dass halbfertige und noch in der Diskussion befindliche Lösungen nicht in die Öffentlichkeit geraten und dort mangels ausreichender Information unqualifiziert diskutiert und abgeschmettert werden.

2. Strukturiertes Verfahren

Eine von Anfang an bekannte Verfahrensstruktur mit Darstellung der wesentlichen Bausteine steckt den Zeit- und Handlungsrahmen ab und ermöglicht den Beteiligten ein Grundgerüst. Die Struktur sollte jedoch ausreichend Spielraum für Veränderungen bei Bedarf ermöglichen. Jede Partizipation ist einzigartig, bedarf der flexiblen Anpassung und des wertschätzenden Eingehens auf Belange.

3. Frühzeitige Einbindung

Die Frage, wann mit einem Beteiligungsprozess begonnen werden sollte, ist eine der am häufigsten gestellten und diskutierten Fragen. Aus meiner Sicht gibt es kein Patentrezept. Jedoch ist immer dann ein Start notwendig und richtig, wenn der Rahmen und auch der Spielraum geklärt sind und letzterer überhaupt besteht. Je mehr eine Planung in die Zukunft gerichtet ist, d. h. je weniger konkret sie in der ersten Phase sein wird, je mehr Ideen gesammelt oder das Meinungsbild abgeholt werden soll, umso früher ist eine Beteiligung sinnvoll. Als Beispiel kann eine Zukunftswerkstatt für die Entwicklung eines Stadtteils genannt werden. Besteht hierfür kein konkreter Plan, sollte frühzeitig damit begonnen werden, die Vorstellungen der Betroffenen zu sammeln und diese zu beteiligen. In diesem Fall können alle notwendigen Aspekte frühzeitig zusammengeführt werden. Bei konkreten Bauvorhaben ist eine Beteiligung mit Information und ersten Ideenskizzen sinnvoll. Diese Skizzen sollten jedoch nur als Ideen und Anstoß zur Diskussion gelten und nicht als Vorgabe.

4. Festlegung des Spielraumes und Ziels

Für die Klarheit des Prozesses müssen der Spielraum und das Ziel des Prozesses von Anfang an definiert sein. Ein Projekt, das aufgrund gesetzlicher Vorgaben keinen Spielraum hat, ist für einen Beteiligungsprozess nicht zugänglich. Wenn nicht klar ist, was mit dem Prozess bewirkt werden soll, also welches Ziel er verfolgen soll, führt das zu Frustrationen bei allen Beteiligten. Viel Zeit, Geld und Energie wird „sinnlos“ verbraucht und verpufft.

5. Verfahren muss zu jeweiligen Vorhaben passen

Die unterschiedlichen Verfahren passen nicht alle gleichermaßen zu allen Vorhaben. Konkrete Projekte benötigen Verfahren, die konkret auf die Aufgabenstellungen eingehen. Leitbildentwicklungen oder die Erarbeitung der Zukunft bedürfen eines offeneren Verfahrens und einer kreativeren Bandbreite.

6. Attraktivität des Verfahrens

Um eine intensive Beteiligung aller relevanten Interessensgruppen zu erreichen, muss das Verfahren für alle attraktiv sein. Es sollten die relevanten Themen, die Problembereiche und auch Möglichkeiten von Anfang an dargestellt werden. Der zeitliche Rahmen und auch die Terminierung sollte die Lebenssituation der Beteiligten berücksichtigen. Zu lange und wenig effektive Verfahren demotivieren und entmutigen auch für die Zukunft. Insbesondere sollten sich die Bürger durch die Themen und Bereiche angesprochen fühlen.

7. Transparenz in den Inhalten

Alle Informationen und Inhalte müssen transparent und für alle zugänglich aufbereitet sein. Jede Information, die zurückgehalten wird und im Laufe des Prozesses auf den „Tisch“ kommt, stellt einen Vertrauensverlust dar. Den planenden Behörden wird häufig von vornherein Geheimniskrämerei und fehlende Objektivität unterstellt. Diesem „Grundmisstrauen“ kann so entgegengewirkt werden.

8. Umsetzbarkeit und Umsetzungswille

Der Wille zur Umsetzung des Ergebnisses aus dem Prozess muss auch von allen gewollt und die praktische Umsetzbarkeit gegeben sein. Hierzu ist es hilfreich, die Verantwortlichen in der Behörde und auch die Politik einzubinden und die entsprechenden Beschlüsse im Vorfeld einzuholen. Äußerste Wichtigkeit hat hier das Verständnis der Politik: Ein im Konsens gefundenes Ergebnis darf nicht von einem gegensätzlichen Beschluss ausgehebelt werden. Alle tragen das Ergebnis mit. Dies sollte von vornherein klar fixiert werden.

9. Konflikte sind gut

Viele Behördenvertreter haben Angst vor Konflikten. Konflikte im Prozess sind aber normal und wichtige, sehr wertvolle Informationslieferanten. Durch sie werden versteckte Informationen, Interessen und Problembereiche aufgedeckt. Die dahinter stehenden Werte kommen ans Tageslicht. Alle diese Informationen sind wichtig für die Abarbeitung der Aufgabe. Würde ein wichtiger Aspekt davon unberücksichtigt und ungesehen bleiben, fällt die Lösung in sich zusammen.

10. Kommunikationskultur

Die Vereinbarung der Spielregeln, insbesondere im Hinblick auf die Art und Weise der Kommunikation, ist ein sehr wichtiger Baustein, um eine klare und wertschätzende Kommunikation zu erreichen. Aspekte zur Förderung einer Kommunikationskultur sind beispielsweise gegenseitiges Ausreden lassen, andere Meinungen ohne Wertung stehen zu lassen, Vertraulichkeit und Offenheit sowie Zuhören und Ehrlichkeit. Nur dann, wenn sich alle Beteiligten gehört, gesehen und wertgeschätzt fühlen, ist ein Prozess erfolgreich. Verloren gegangene Beteiligte können am Ende nicht mehr zurückgeholt werden und eine Lösung gemeinsam tragen. Hierauf ist in der Prozessbegleitung sehr stark zu achten.

11. Fachwissen vermitteln

Das für die Bearbeitung der Aufgabe notwendige Fachwissen muss und sollte in einer für alle verständlichen Sprache vermittelt werden. Komplexe Sachzusammenhänge müssen klar und deutlich dargestellt und alle Fragen beantwortet werden. Erst danach können die weiteren Schritte zur Lösungserarbeitung eingeleitet werden.

12. Neutralität der externen Begleitung

Die Neutralität in der Steuerung des Prozesses sollte durch eine externe Begleitung erreicht werden. Das entlastet alle Beteiligten, insbesondere die Fachexperten, die nicht das Fachliche und zugleich die Moderation und den Prozess steuern müssen. Ein Neutraler kann durch Fragetechniken Aspekte hinterleuchten, auf die Interessen achten und den

Kern dieser herausarbeiten. Einem im Projekt Beteiligten bleibt diese Möglichkeit häufig verschlossen, da er selbst zu stark von dem Thema betroffen bzw. in die Aufgabe involviert ist. Eigenbetroffenheit schließt Neutralität automatisch aus. Die Hinführung aller auf die Metaebene durch den externen Betrachter ist hier häufig sehr hilfreich.

13. Haltung, Offenheit, Freiwilligkeit

Sehr wichtige Aspekte sind die Haltung im Prozess und die Offenheit dem Prozess und dem Ergebnis gegenüber. Die Offenheit verlangt hier Flexibilität sowohl für das Verfahren als auch für das Ergebnis. Zudem soll die Beteiligung freiwillig sein. Beteiligte, die gegen ihren Willen am Tisch sitzen, behindern den Prozess. Im Vorfeld sollte zudem geklärt werden, ob der Prozess von allen mitgetragen werden kann und dass dieser nicht nur als „Alibi-Veranstaltung“ beabsichtigt ist, um hinterher doch die eigene Meinung durchdrücken zu wollen.

Ich habe selbst schon Auftraggeber erlebt, die klar kommunizieren, dass sie die Lösung X bevorzugen und demnach diese am Ende das Ergebnis sein sollte. Diese Art der Beteiligung lehne ich ab und damit auch den Auftrag. Eine vorgegebene Lösung kann nicht im Rahmen eines wertschätzenden Prozesses erarbeitet werden. Hier fehlt die entsprechende Haltung den Beteiligten gegenüber. Diese Geringschätzung wird von allen zumindest unterbewusst wahrgenommen. Dies erschwert den Prozess erheblich.

IV. Ausblick

Nach den dargestellten Aspekten komme ich nun abschließend zum Ausblick. Die Zunahme an Beteiligungen in Planungsprozessen stellt für alle, insbesondere für Behörden, Planer und Politiker, eine große Herausforderung für die Zukunft dar. Bürger wollen mitreden, mitgenommen und wahrgenommen werden. Hier müssen in Zukunft entsprechende Ressourcen finanzieller, personeller und technischer Art zur Verfügung gestellt werden. Eine Beteiligung bedarf einer guten Vorbereitung, Durchführung und auch Nachbereitung. Daraus ergeben sich für Planer neue und vielseitige Aufgaben und Aufgabengebiete. Diese sind z. B. Moderationen und die Begleitung von Planungsvorhaben. Die Bandbreite der Methoden, die Möglichkeit der Kombination von Modulen usw. lassen den Handelnden einen großen Spielraum.

Aus meiner Sicht ist dieser Bereich noch nicht ausgeschöpft und sehr vielseitig. Hierbei sind sowohl die fachlichen als auch die kommunikativen Fähigkeiten deutlich gefordert und werden noch mehr nachgefragt werden. Eine Fort- und Weiterbildung in der Vermittlung des Sachverhalts, im methodischen Wissen und in der Anwendung sind Bausteine für den Erfolg. Daher ist es unumgänglich, dass diese Fähigkeiten spätestens im Studium vermittelt werden. Sie sind in allen Beteiligungsprozessen, Behörden und auch in der Bevölkerung zu entwickeln und zu verankern. Nicht zuletzt macht eine aktive und wertschätzende Beteiligung allen Spaß und der Erfolg und die Ergebnisse sprechen für sich. Es bedarf bisweilen sehr viel Mut und auch Gespür, die Herausforderung anzunehmen. Ich kann Sie nur ermutigen: Tun Sie es! Der Erfolg und die Befriedigung dieser Tätigkeit gleichen viele schwierige Situationen und manche Rückschläge aus.

Stephanie Sophia Utz ist Architektin, Stadtplanerin und Juristin, seit 2013 ist sie selbständig als Planerin und Beraterin für Planungsprozesse, strategische Stadtentwicklung, Moderation und Mediation in ihrer eigenen Firma „SINNWERKSTADT“ in Regensburg tätig, in den Jahren 2005 bis 2013 war sie Bürgermeisterin und Baudezernentin in der Stadt Ravensburg.