Ausgabe III | 2011

pnd | online

www.planung-neu-denken.de

pnd | online
www.planung-neu-denken.de

Inhaltsverzeichnis

Editorial III|2011: »res publica« mehr als nur ein Tagungsthema?

Umschau

Klaus Selle: Stadtentwicklung als »res publica«: Utopie oder Alltag?

Konrad Hummel: Neue Wege der Beteiligung der Bürger

Werner T. Bauer: »Voten« statt wählen? Zur Krise der repräsentativen Demokratie

Dirk Kron: Politisch mitwirken? PT_Tagung vom 7. Juli 2011 – Bericht aus der AG 1

Manuel Humburg: Wem gehört die Elbinsel?

Manuel Humburg: 2010: Wilhelmsburg am Scheideweg. Autobahnkreuz des Nordens oder Grüne und Wasserstadt im Herzen Hamburgs?

Klaus Selle: Notizen für den Oberbürgermeister – Stichworte aus der Schlussdiskussion

Hans-Jürgen Schimke: Gemeindeentwicklung und Bürgerwille. Am Bürger lernen.

Britta Rösener: Bürger beteiligen – Worauf es ankommt.

Oliver Kuklinski: Zwischen Stuttgart 21 und Verfahrensbeschleunigung - Öffentlichkeitsbeteiligung nach BauGB

Anonymus: »res publica« jenseits der Bürgerbeteiligung. Eine Polemik aus den Niederungen der Praxis

Klaus Selle: »Particitainment« oder: Beteiligen wir uns zu Tode? Wenn alle das Beste wollen und Bürgerbeteiligung dennoch zum Problem wird.

Lesetipp

Hanno Rauterberg: »Ab nach draußen. Wie ausgerechnet das Internet eine Renaissance des öffentlichen Lebens befeuert«
Ein Lesetipp von Marion Klemme

pnd | online
www.planung-neu-denken.de

Editorial III | 2011

»res publica« mehr als ein Tagungsthema?

Auf die Frage »Wer entwickelt die Stadt?« gibt es eine einfache Antwort. Sie lautet: Alle. Alle Menschen einer Stadt wirken – auf verschiedene Weise und mit sehr unterschiedlichem Gewicht – an der Entwicklung der Städte mit: Sie sind ...

- der »Souverän« – und nehmen nicht nur mit Wahlentscheidungen Einfluss auf die politische Gemeindeentwicklung,
- Planungsbeteiligte und -betroffene – und können zur Bereicherung aber auch zu Blockaden kommunaler Entwicklungsvorhaben und Pläne beitragen,
- Marktakteure – und geben in großer Zahl mit der Wahl des Wohnstandortes, mit ihrem Freizeit- und Konsumverhalten oder als Einzelne mit Investitionen in Immobilien oder Unternehmen wesentliche Impulse;
- Engagierte – und prägen mit kulturellen, sozialen und zahlreichen anderen Aktivitäten ganz wesentlich die Lebensqualität der Städte.

Wer heute also Stadtentwicklung verstehen und gestalten will, muss die Bürgerinnen und Bürger in dieser Rollenvielfalt wahrnehmen und als potentielle Kooperanden einbeziehen.

Ob und wie auf diese Weise der alten Vision der europäischen Stadt als »gemeinsame Angelegenheit« ihrer Bewohnerschaft, als »res publica« näher zu kommen ist, wurde während der diesjährigen PT-Tagung am 07. Juli 2011 in Aachen erörtert. Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus vielen Handlungsfeldern der Praxis sowie aus Hochschulen und Forschungsinstituten brachten ihre unterschiedlichen Sichtweisen ein und trugen so zu einem facettenreichen Bild bei.

Verlauf und Ergebnisse der Tagung werden auf den Internet-Seiten des Lehrstuhls Planungstheorie und Stadtentwicklung in Form von Statements, Präsentationen etc. dokumentiert (http://www.pt.rwth-aachen.de -> Veranstaltungen -> PT_Tagung 2011) Einige der Mitwirkenden konnten wir zudem gewinnen, ihre Gedanken für **pnd|online** festzuhalten.

ISSN 1868 - 5196

Diese Beiträge stehen am Anfang der »**UMSCHAU**«:

Zum Auftakt der Veranstaltung und als Einführung in diese pnd-Ausgabe, begibt sich **Klaus Selle** auf eine historische Spurensuche nach der ›res publica‹ im Siena des vierzehnten Jahrhunderts. Dabei beschäftigt ihn die Frage, ob es sich bei der Stadtentwicklung als res publica um **»Utopie oder Alltag«** handelt und welche Brücken sich in das »Hier und Heute« schlagen lassen.

Im Anschluss daran skizzierte **Konrad Hummel** während der Tagung das »Gute Leben in den Städten«. In seinem Beitrag **»Neue Wege der Beteiligung der Bürger«** nimmt er diese Gedanken auf und beschreibt die unterschiedlichen Rollen und Dispositionen des Engagements. Seine besondere Aufmerksamkeit gilt dabei den stadtgesellschaftlichen Milieus, auf die heutige Beteiligungskonzepte Bezug nehmen müssen.

Es folgen vier Texte aus der Arbeitsgruppen-Phase der Tagung:

Zum Thema »Politische Mitwirkung« konstatiert **Werner T. Bauer** in seinem Impulsvortrag **»›Voten‹ statt Wählen? Zur Krise der repräsentativen Demokratie«** eine ausgeprägte Politikverdrossenheit, die sich u.a. in sinkender Wahlbeteiligung ausdrückt. Vor diesem Hintergrund plädiert er für Reformen in Richtung einer direkt-demokratischen und partizipativen Ausgestaltung der Demokratie.

Im Anschluss daran berichtet **Dirk Kron** aus der Diskussion der Arbeitsgruppe **»Politisch mitwirken?«**: Der Frage nach den politischen Mitwirkungsmöglichkeiten nachgehend, bilanzieren die Teilnehmenden einen »Umgang mit Vielfalt zu üben und dabei Entscheidungsfähigkeit zu gewährleisten«.

Manuel Humburg ist mit zwei Artikeln zur Entwicklung der Hamburger Elbinsel Wilhelmsburg – und der Rolle, die die Bürgerinnen und Bürger dabei spielen (können) vertreten: In seinem ersten Beitrag fragt er **»Wem gehört die Elbinsel?«** und wirft auf der Suche nach der Antwort einen Blick auf die historische Entwicklung der Elbinsel und ihre Rolle für das Wachstum der Stadt Hamburg. In seinem zweiten Beitrag **»2010: Wilhelmsburg am Scheideweg. Autobahnkreuz des Nordens oder Grüne und Wasserstadt im Herzen Hamburgs?«** weist er am Beispiel der Verkehrsproblematik auf das Spannungsfeld zwischen der zumeist ökonomisch motivierten Fremdbestimmung und den Bewohnerinteressen hin.

In seiner Begrüßungsrede zur Tagung hatte Aachens Oberbürgermeister Marcel Philipp deutlich gemacht, wie wichtig ihm der Dialog mit Bürgerinnen und Bürgern ist und wie sehr ihn auch die fachliche Diskussion darüber interessiere: »Wenn Sie etwas Interessantes herausbekommen – lassen Sie es mich wissen«. Diese freundliche Aufforderung war Ansporn, insbesondere in der Schlussrunde zu fragen, welche konkreten Konsequenzen aus den vielfältigen Diskussionen des Tages zu ziehen seien, welche **»Botschaften für den Oberbürgermeister«** festgehalten werden könnten. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit werden diese **»Stichworte aus der Schlussdiskussion«** abschließend wiedergegeben.

Mit dem Ende der Tagung ist die Diskussion über »Bürgerbeteiligung« mit all' ihren Facetten natürlich noch nicht abgeschlossen. Sie muss, sie wird weitergehen – auch hier in **pnd|online**. Davon künden auch die folgenden fünf Texte, die in ihrer Summe Kontrasterfahrungen abbilden, die jeder, der sich heute mit den Wirklichkeiten der Bürgerbeteiligung auseinander setzt, machen kann: Es gibt sehr erfolgreiche Praxis, es gibt einfache Grundsätze – und es gibt immer noch und immer wieder Defizite, die insbesondere vor Ort zu erleben sind:

In einem Interview berichtet der Jurist und ehemalige Bürgermeister **Hans Jürgen Schimke** von **»Gemeindeentwicklung und Bürgerwille«** und wie man vom Bürger lernen könne. Darin beschreibt er den Prozess, wie die münsterländische Gemeinde Laer ihr Leitbild entwickelte und die »direkte Willensbildung in die parlamentarischen Beratungen und das Verwaltungshandeln« eingebunden wurde.

Britta Rösener fasst in ihrem Beitrag **»Bürger beteiligen – Worauf es ankommt«** die Erfolgskriterien für die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an Planungs- und Entwicklungsprozessen zusammen und wirbt dafür, »einzelne Verfahren in einen größeren Zusammenhang zu stellen«.

Oliver Kuklinski führt uns wieder zurück in die Aufgaben vor Ort und fragt in seinem Beitrag **»Zwischen Stuttgart und Verfahrensbeschleunigung – Öffentlichkeitsbeteiligung nach BauGB«** nach den Möglichkeiten, im Rahmen von Bauleitplanverfahren öffentlich akzeptierte, rechtssichere Entscheidungen zu generieren. Dabei stellt er Theorie und Realität gegeneinander und macht deutlich, dass zur Behebung der offensichtlichen Defizite insbesondere ein »Kulturwandel« vor Ort erforderlich ist.

A propos Defizite: Es gibt Teilnehmerinnen und Teilnehmern von Tagungen zur Bürgerbeteiligung, die am Abend die Veranstaltung verlassen und sich fragen, wie denn das heute Gehörte zum eigenen Alltag, den eigenen Praxiserfahrungen passt. Ihr Resümee: Eigentlich gar nicht. Aber wem sagt man das wie? Eine öffentliche Diskussion darüber scheint kaum möglich, denn dazu müsste man »ans Eingemachte« gehen und über Interna berichten. Und als »Nestbeschmutzer« mag man auch nicht dastehen. Das führt dazu, dass die Erörterung über Bürgerbeteiligung vor allem von »Best-Practice-Sammlungen« und programmatischen Äußerungen gespeist wird, Alltagserfahrungen aber selten Eingang finden.

Umso mehr ist es zu begrüßen, dass ein Autor, der aus den genannten Gründen **anonym** bleiben will und muss, **»Eine Polemik aus den Niederungen der Praxis«** zu dieser pnd-Ausgabe beisteuert.

Auch der drauf folgende Beitrag von **Klaus Selle** ist ein Bericht aus der Praxis: Dargestellt werden Erfahrungen mit der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an strategischen Plänen (Stadtentwicklungskonzepte, Masterpläne etc.) aus der Sicht externer Prozessberater und Moderatoren. Es wird deutlich, wie groß die Gefahr ist, dass zwar erfolgreich beteiligt wird, aus alledem aber wenig bis nichts folgt – weder substanziell, den Inhalt der Pläne betreffend, noch prozessual, also in Bezug auf die zukünftige Kommunikation vor Ort oder gar die »Stärkung der lokalen Demokratie«. Das legt die Frage nahe, ob wir uns auf dem Weg zum **»Particitainment«** befinden: Statt substanzieller Diskurse im Kontext einer lebendigen lokalen Demokratie wird Bürgerbeteiligung inszeniert, die Teilhabe an Meinungsbildung und Entscheidungen suggeriert, ohne dies einlösen zu können. Folgt man dieser, hier provokativ zugespitzten These, dann würde die Mehrung nachhaltig wirkungsloser Teilhabe-Verfahren nichts verbessern, sondern womöglich Politik- und Planungsverdrossenheit weiter befördern.

Das breite Spektrum aller Beiträge zeigt, wie vielgestaltig die Diskussion um Bürgerbeteiligung, Bürgerorientierung und Bürgerkommune ist – und sein muss.

Und es wird auch deutlich, dass mehr folgen muss: mehr systematische Forschung, mehr kritische Reflexion, mehr Alltag.

Unter **VERSCHIEDENES** findet sich ein passender **Lesetipp**.

Und so findet diese Diskussion auch auf **pnd|online** ihre Fortsetzung.

pnd | online
www.planung-neu-denken.de

Stadtentwicklung als »res publica«: Utopie oder Alltag?

Ein Vortrag[1]

Klaus Selle ist Inhaber des Lehrstuhls für Planungstheorie und Stadtentwicklung an der RWTH Aachen, der am 7. Juli 2011 in Aachen die Tagung »res:publica? Bürgerinnen und Bürger als Akteure der Stadtentwicklung« veranstaltete.

Sehr geehrte Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen,

zum Beginn unserer Tagung möchte ich Sie alsbald aus dem Hier & Heute entführen – in südlichere Gefilde und fast sieben Jahrhunderte zurück.

Von dort sollen dann Brücken ins Jetzt geschlagen und Bezüge zum Alltag der Stadtentwicklung heute hergestellt werden. Das führt, so viel kann ich schon verraten, zu interessanten Nähen.

Diese Brückenschläge münden allerdings nicht in fertige Ergebnisse und konkrete Folgerungen, sondern – wie es sich für einen einführenden Vortrag gehört – in Fragen. Die mögen Anregungen geben für die Diskussionen des Nachmittags und ich bin gespannt, was wir heute Abend an Ergebnissen mitnehmen und an den Oberbürgermeister Philipp zurückmelden können[2].

Vorklärungen

Lassen Sie mich aber mit Überlegungen zu den Begriffen im zweiten Teil des Titels beginnen: Utopie, Alltag – was ist gemeint?

Bei der *Utopie* mache ich es mir einfach und lasse Berufenere für mich sprechen:

- Max Frisch, dessen 100. Geburtstag gerade zu feiern war, sieht uns an der Utopie scheitern und gewinnt ihr doch Sinn ab: »...eine Utopie ist dadurch nicht entwertet, dass wir vor ihr nicht bestehen. Sie ist es, was uns im Scheitern noch Wert gibt. Sie ist unerlässlich, der Magnet, der uns zwar nicht von diesem Boden hebt, aber unserem Wesen eine *Richtung gibt* in schätzungsweise 52 000 Alltagen«[3].
- Bleiben wir in der Schweiz: Urs Widmer erwidert jemandem, der anscheinend abschätzig feststellt, dass dieses oder jenes »doch utopisch« sei, so: »Ach ja. Ach je. Natürlich ist das eine Utopie. Aber Utopien sind nicht dazu da, auf der Stelle Wirklichkeit zu werden. Jetzt und sofort und genau so. Sie dienen aber durchaus dazu, auch fern liegende Möglichkeiten

ISSN 1868 - 5196

Abb. 1 - 3 Alltag? Impressionen aus Stuttgart und vom Kommunikationsprozess zu AACHEN*2030 (Master- und Flächennutzungsplan)

> und Hoffnungen einmal zu bedenken. Damit wir dann, im wirklichen Leben, in jene *Richtung* gehen können, sei der Weg noch so mühselig und seien die Schritte noch so klein. Immerhin gehen wir dann nicht in die Gegenrichtung«[4].

Beide Male ist »Richtung« das Schlüsselwort. Es geht um Orientierung. Und um lange Wege.

Womit wir schon beim Alltag sind. Das da (Abb. 1) ist nicht der Alltag. Das ist Stuttgart 21 und steht eher für einen Ausnahmezustand. Allerdings prägen die Stuttgarter Ereignisse derzeit die Planungspraxis in vielen Städten. Es vergeht kaum ein Termin, wo nicht irgendwann ein Satz fällt wie »So etwas wie in Stuttgart soll uns hier nicht passieren«.

Wenn aber der Alltag der Bürgerbeteiligung gemeint ist, dann sieht der eher so aus wie auf diesen Bildern aus Aachen (Abb. 2/3): Vielfalt der Kommunikation, unterschiedliche »Formate«, viele Werkstätten, Foren und Gesprächsrunden... Gerade eben wurde eine Staffel von acht Stadtteilwerkstätten abgeschlossen. Und bald geht es weiter: über zwei, drei, vier Jahre. Alles das begleitet die Entstehung eines umfassenden Planwerkes, eines Masterplans und des daraus abzuleitenden Flächennutzungsplans für Aachen[5].

Das Stichwort Vielfalt ist gefallen. Es gilt natürlich für die Städte und ihre Entwicklung in noch erheblich weiteren Sinne: Städte sind untereinander und in sich vielfältig, verschieden, geprägt von spannungsreichen Gegensätzen – hier nur symbolisiert durch zwei konträre Raumeindrücke (Abb. 4/5).

Und sie sind Gemeinwesen mit vielfältigen sozialen Gefügen, Milieus, Gruppierungen, die alle auf ihre Weise die Entwicklung der Städte prägen. Wir sind es gewohnt zu fragen: Was macht eine Stadt aus? Was ist das Besondere an ihr? Lassen Sie uns doch einmal anders fragen: Wer macht Stadt aus? Wer eigentlich prägt das »Fluidum« einer Stadt, ihren »Charakter«? Wer ist ihr Gedächtnis, wer überträgt Erfahrungen, Selbstbilder und alltägliche Verhaltensweisen? Wer also ist »die Stadt« – wenn nicht wir?

Abb. 4 und 5
Alltag: Widersprüchliche Stadtentwicklungen – kontrastreiche Orte

Abb. 6 Wer macht Stadt aus?

Es sind also vielfältige, kleine wie große, ungewöhnliche wie alltägliche Aktivitäten vieler, sehr unterschiedlicher Akteure, die die ökonomische, soziale, ökologische, bauliche und kulturelle Entwicklung der Städte prägen.

Ich verbinde diese Überlegung mit einer Bitte an Sie: Sie haben sich zwar als Fachleute für diese Tagung angemeldet. Aber wir alle haben doch noch eine andere Rolle: Wir sind auch, wenn nicht in erster Linie, Bürgerinnen und Bürger unserer Städte, wollen uns dort wohl fühlen und tragen durch eine Vielzahl eigener Aktivitäten – einkaufend, Wohnungen suchend, fahrend oder gehend, mit Nachbarn feiernd, Häuser bauend, im Verein diskutierend, Freizeit verbringend, Initiative ergreifend – zu deren Entwicklung bei. Erinnern Sie sich bitte heute einmal häufiger auch an diese Ihre Rolle. Aus diesem Perspektivenwechsel eröffnen sich interessante Einsichten – auch auf unser Handeln als Fachleute.

Abb. 7 »Effetti del buon governo nella città e nella campagna« Fresco im Palazzo Pubblico in Siena

Der Lorenzetti Code

Nun aber zur angekündigten Entführung aus dem Hier und Jetzt: Ich lade Sie zu einer Toskana-Reise ein. Das hat vielleicht gerade jetzt, in der Vorurlaubszeit, gewisse Reize…

Wir sollten uns aber nicht zu lange an den Bildern der Landschaft erfreuen, sondern uns möglichst gradlinig auf den Weg nach Siena machen, in den Palazzo Pubblico und dort in den »Saal der Neun« (sala dei nove): Rundum sind die Wände bedeckt von Fresken. Gemalt wurden sie von Ambrogio Lorenzetti zwischen 1337 und 1339.

Eines dieser Fresken werden die meisten von Ihnen kennen. Es ist inzwischen auf Krawatten und Schals zu kaufen, ziert die Umschläge landwirtschaftlicher Literatur ebenso wie die Internet-Portale finanzwissenschaftlicher Institute und findet auch oft in unseren fachlichen Zusammenhängen Verwendung. So wählte z.B. John Friedmann, wohl einer der weltweit bekanntesten Planungstheoretiker, für die Umschlaggestaltung zu seinem neuen Buch[6] einen Ausschnitt aus eben diesem Fresko.

Der Name dieses Bildes lautet: »Effetti del buon governo nella città e nella campagna«. In den meisten Darstellungen wird nur der verkürzte Titel genannt (effetti del buon governo) und auch lediglich der Stadtausschnitt, des insgesamt fast 14 Meter langen Freskos gezeigt.

Auf der Saalseite ihm gegenüber werden die »Effetti del cattivo governo«[7], die Wirkungen der schlechten Stadtregierung, mit düsteren Szenen in einem nicht mehr so gut erhaltenen Fresko dargestellt.

Dieses Gegenüber von »Gut« und »Böse« muss in seiner Kontrastwirkung zu seiner Zeit wohl vor allem propagandistische Zwecke gehabt haben: »Seht her, was Euch droht, wenn Ihr vom guten Regime ablasst«, so oder ähnlich könnte die Botschaft gelautet haben.

Nachdem ich insbesondere das Bild vom Buon Governo so oft aus zweiter Hand gesehen hatte wollte ich auch einmal einen eigenen Eindruck gewinnen und nutzte eine Italienreise für einen Besuch in Siena. Im Saal der Neun (vgl. Abb. 8, S.5) angekommen konzentrierte ich gleich meine Aufmerksamkeit auf das schon in seiner Ausdehnung beeindruckende Bild. Es gab so viel zu entdecken: Mannigfache Details vom alltäglichen städtischen Leben, von Handel und Wandel, von Handwerk und Bildung, von Arbeit und Muße, die alle illustrieren, wie die Bürgerinnen und Bürger die Stadt und das Land vor ihren Mauern mit ihren Aktivitäten prägen.

Nach Hause zurückgekehrt war die Neugier groß, mehr zu erfahren über dieses Bild, seine Herkunft, seinen Kontext. Gespräche mit Kunsthistorikern[8], in deren eigentlicher Domäne ich da herumdilettierte, Lektüren[9] und Recherchen folgten… Schon nach kurzer Zeit zeigte sich dann zu meinem Erstaunen, dass

ich zu wenig gesehen – und eigentlich nichts verstanden hatte von dem, was es im Saal der Neun tatsächlich zu sehen und zu verstehen gab.

Völlig zu unrecht hatte ich das Bild an der Stirnseite des Saales links liegen lassen: Da saß ein älterer rauschebärtiger Herr auf einem Thron umgeben von Damen, die die seines Hofes zu sein schienen und irgendwo zu seinen Füßen eine Gruppe Menschen, klein und gedrängt – die sollten wohl das Volk darstellen. Aha, so meine vorschnelle Gewissheit: Das wird der »status quo ante« sein, also der Zustand vor dem Wandel zur Bürgerstadt: Oben das absolute Regime eines Herrschers, unten das Volk.

Weit gefehlt.

Aber um zu verstehen, was dort eigentlich dargestellt wird, ist nun die zweite Entführung fällig: die in der Zeit. Wir müssen mehr als sieben Jahrhunderte zurück in eine recht turbulente toskanische Phase, in der Siena immer mal wieder mit Florenz in Fehde lag, Patrizierfamilien wie die Salembini ihre Machtansprüche mit blutiger Tyrannei

Abb. 8 Sala dei nove

durchsetzten und in den Kommunen mit ersten Selbstverwaltungsformen versucht wurde, widerstreitende Interessen der verschiedenen Klassen auszubalancieren.

Inmitten dieser Turbulenzen gelang es den Sienesen zu Beginn der 80er Jahre des 13. Jahrhunderts, ein lokales Regime zu installieren, das der Stadt für fast 70 Jahre äußere und innere Ruhe schenkte. In dieser Epoche gedieh der Handel, wurde die Bildung gefördert[10], entstanden wohltätige Institutionen und Kunst & Kultur blühten auf. Viel von dem, was bis heute das historische Siena ausmacht, entstand in jener Phase.

Es ist eben dieser Zeitraum, der als Ur- und Vorbild für jene Vorstellung von der »Europäischen Bürgerstadt« dient, die seither insbesondere in der stadtsoziologischen Literatur immer wieder aktualisiert wurde und wird.

Damals herrschten tatsächlich die *Bürger*. Im mehrfachen Wortsinne: Es waren *Männer* aus der *Mittelschicht*, Händler, Handwerker, Künstler etc., die sich die Macht teilten. Die »niederen Stände« waren nicht beteiligt[11] und, das ist vielleicht besonders bemerkenswert, die Patrizierfamilien blieben ebenfalls ausgeschlossen.

Herrschaft war hier aber nicht etwas, das man lange inne hatte. Sondern es herrschte ein strenges Rotationsprinzip. Sechs Monate betrugen die Amtszeiten, sofortige Wiederwahl war nicht zulässig. So wurden viele aktiviert und involviert. Wichtig auch: Das gesamte politische Geschehen war an Gesetze und Vereinbarungen gebunden, die die Bürgerschaft formulierte und schriftlich fixierte[12].

In diesem System bürgerschaftlicher Selbstverwaltung wurde die Exekutive auf Zeit durch einen Rat der 24, später der 9 gebildet – womit der Name des »sala delle nove« erklärt ist und wir wieder dorthin zurück kehren[13] und noch einmal den Blick auf das Bild an der Stirnseite richten. Dessen Name lautet: »Allegoria del Buon Governo« und stellt, wie ich nun weiß, sozusagen die Arbeitsprinzipien und Voraussetzungen des »Buon Governo« dar, dessen Wirkungen (»effetti«) dann in dem Fresko an der Längsseite des Saales dargestellt werden.

Was also sieht man auf dem Bild (vgl. Abb. 9) wirklich? Einen älteren, bärtigen Herrn. Davon war schon die Rede. Über dessen Haupt aber kann man vier Buchstaben lesen: C,S,C,V. Sie stehen für: Commune Senarum Civitas Virginis. Das heißt: Die Gemeinschaft der Bürger Sienas[14], der Stadt der Jungfrau (und Mutter Gottes). Das will nichts anderes besagen als: Dieser »Fürst« *ist* die Kommune. Seine kaiserliche Darstellung signalisiert: Die Gemeinschaft der Bürger tritt an die Stelle des Kaisers, die Kommune ist ihr eigener Fürst, der unabhängig von jeder anderen Obrigkeit[15], herrscht.

Die Damen rechts und links vom Thron der Kommune sind dann also auch nicht der Hofstaat oder ähnliches, sondern allesamt Tugenden. Ganz links sitzt – entspannt und ohne Rüstung – die Pax (Friede), neben ihr

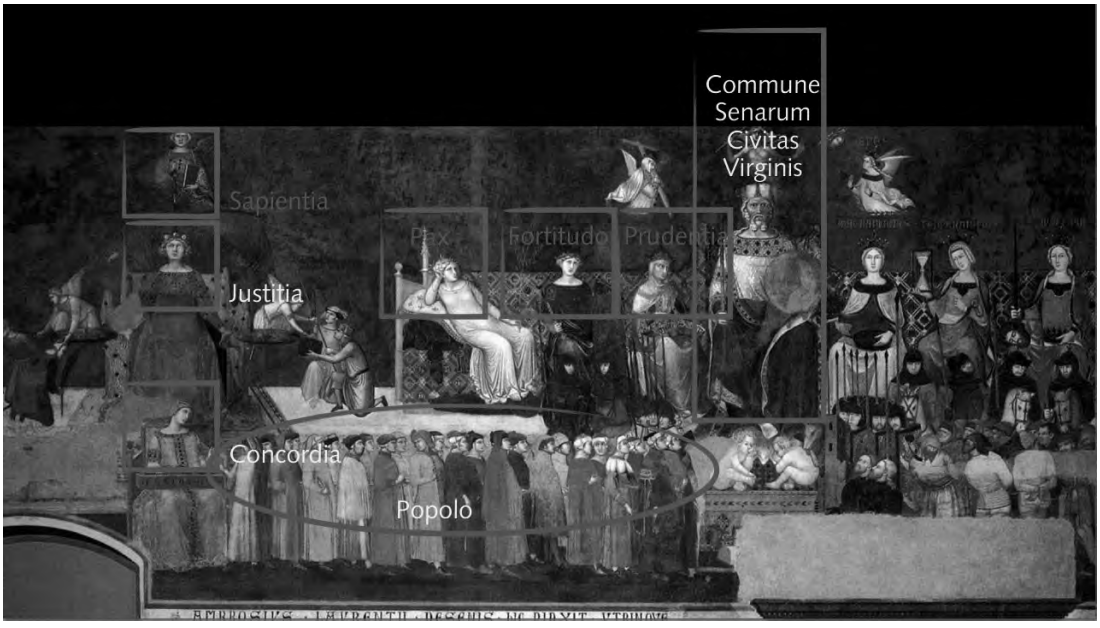

Abb. 9 Einige Hinweise auf »Personal« und Zusammenhänge in der »Allegoria dell Buon Governo«

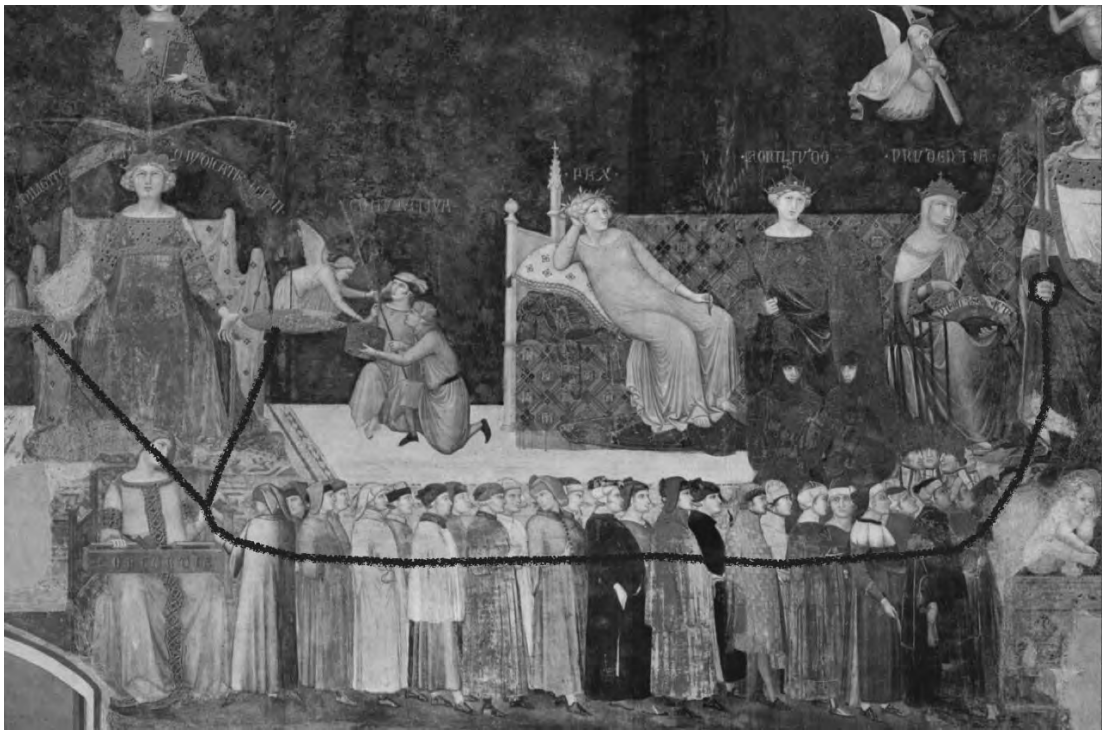

Abb. 10 Concordia mit Kordel

Fortitudo (Stärke), ihr folgt Prudentia (Klugheit) und auf der anderen Seite des »Herrschers«: Magnanimitas (wohl am ehesten mit »Großgesinntheit« zu übersetzen), Temperantia (Mässigkeit) und Justitia (Gerechtigkeit). Diese Tugenden sollen, flankiert von weiteren (so schweben Fides, Caritas und Spes über dem Haupt des »Regenten«), der bürgerschaftlichen Selbstverwaltung Wertbasis und Orientierung geben.

Es reizt nun sehr, vielen weiteren Details in diesem und den folgenden Bildern nachzugehen. Das aber sei den Kunsthistorikern überlassen[16], die sich dazu zweifellos profunder äußern können. Für unsere Recherchen sind nur noch einige Beobachtungen wichtig, die man im linken Drittel des Bildes machen kann. Dort thront eine weitere Justitia (dass die Gerechtigkeit gleich zweimal im Bild auftaucht unterstreicht die Bedeutung dieser Tugend für das Gemeinwesen und war Anlass für entsprechende rechtshistorische Deutungen des Freskos). Zu ihren Füßen sitzt die Concordia (Eintracht) und deren Blick ist einer Gruppe von 24 Männern zugewandt, die ihrerseits auf den Thron zuzugehen scheinen. Sie sind alle individuell dargestellt, wirken aber doch als Gruppe kompakt, was vor allem an ihrer Größe liegt: Keiner überragt den anderen. Da in diesem Bild Größe auch Bedeutung signalisiert (so wird die Allegorie der Kommune als Person besonders groß dargestellt) ist die Botschaft klar: Sie sind gleich.

Diese Gleichheit wird durch ein weiteres, zunächst befremdlich erscheinendes Detail unterstrichen. Die Concordia hält auf ihren Knien einen großen Hobel. Geht es hier um Zimmerei? Nein, der Hobel ist vielmehr »Symbol für die Gleichheit der Bürger einer Republik – nicht nur die Gleichheit aller Rechtspersonen vor dem Gesetz, sondern auch die Gleichheit aller Staatsbürger, gleichberechtigt und aktiv partizipieren zu können«[17]. Das ist ein sehr essentieller Grundsatz, der in der heutigen Wirklichkeit – insbesondere mit Blick auf die de facto gegebenen Möglichkeiten, auf Stadtentwicklung einzuwirken – durchaus nicht gewährleistet ist.

Aber zurück nach Siena (Abb. 10): Hier muss uns die Concordia weiter interessieren. Ihre linke Hand vollführt eine eigenartige Bewegung, die uns auf eine wichtige Spur aufmerksam macht, die man aber nur sieht, wenn man darauf aufmerksam gemacht wird: In Ihrer Hand kommen zwei Fäden zusammen, die von den Waagschalen der ausgleichenden und der verteilenden Gerechtigkeit ausgehen. Concordia windet sie zu einer Kordel, der letzte Mann der Gruppe greift sie auf – und bei genauen Hinsehen kann man erkennen, dass sich alle an diesem Band festhalten und es weiter führen bis zum rechten Handgelenk des »Regenten«.

Dieses doppelte Band des Gebens und Nehmens, ausgehend von Concordia, Justitia

Abb. 11 Ausschnitt aus »effetti del buon governo«

und Sapientia[18] hält das Gemeinwesen zusammen und bindet im Wortsinne die lokale Regierung an den auf Freiwilligkeit basierenden Konsens der Bürger und das Diktat der Justitia[19].

Mit diesem Wissen ausgerüstet kann man sich dann den »Wirkungen des buon governo für Stadt und Land«, also dem Fresko zuwenden, das weltweit große Aufmerksamkeit genießt: »Vor uns entfaltet sich auf der gesamten Länge der Wand ein buntes Treiben von Menschen in der Stadt und auf dem Land. Den Hintergrund dafür liefern die Stadt Siena selbst und ihr Umland. ... Im Mittelpunkt von Lorenzettis Fresko steht aber der Mensch. Zentrum des Lebens ist der Marktplatz. In grelles Sonnenlicht getaucht, gehen die Menschen eifrig ihrem Tagewerk nach. Doch auch für Freuden hat man Zeit. In den offenen Fenstern stehen überall Blumentöpfe, ab und zu streift der Blick eine Voliere. Den Platz dominiert eine Szene von jungen Männern und Frauen, die sich elegant zu den Rhythmen der Musik bewegen...

Ein Mädchen lehnt sich aus dem Fenster, um die fröhlichen Tänzer zu beobachten. Im Hintergrund, wo der Platz sich in den Gassen verliert, schaut ein Tuchhändler zu ihnen herüber....

Von dem bunten Markttreiben am Platz lassen sich ein Magister und seine Schüler nicht stören. Zwischen Schuster- und Apothekerladen wird in der Loggia eines Hauses doziert. In der roten Tracht mit pelzbesetzter Mütze blickt der Gelehrte vom Katheder hinab auf eine Reihe von Studenten, die seinen Worten lauschen. Seine Lektionen scheinen sehr beliebt zu sein: Einer der Zuhörer hat nur noch einen etwas unbequemen Platz an der Seite des Katheders erwischt.

In dieser Stadt blühen der Handel, das Handwerk und die Wissenschaften. Und die Stadt wächst. Hoch über den Dächern sehen wir eine Baustelle[20], wo Maurer und Zimmerleute am Werk sind.«[21]

Blenden wir uns an dieser Stelle aus der detailreichen Bildbeschreibung von Dagmar Schmidt aus, um die für unsere Überlegungen *zentrale Botschaft* dieses Freskos festzuhalten: Es sind die Bürgerinnen und Bürger, die die Stadt (und das Land vor ihren Toren) prägen und gestalten. Das gilt gleichermaßen für das bauliche Erscheinungsbild der Städte wie für ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung. Und, so lautet Lorenzettis zweite Botschaft, die sich aus der Verbindung mit dem Bild an der Stirnseite des Saales ergibt: Diese Entwicklung der

Stadt verläuft dann erfreulich und gedeihlich, wenn dem ein »buon governo« zugrunde liegt.

Ambrogio Lorenzetti beschränkt sich nicht auf diese allgemeine Feststellung. Vielmehr gibt er uns mit der Allegoria weitere wichtige Hinweise: In der Kommune, der örtlichen Gemeinschaft, die er darstellt, ist die Bürgerschaft der Souverän. Aber mit dem Auswechseln der alten Herrscher hat es nicht sein Bewenden. Die Bürgergemeinde benötigt für ihr Handeln vielmehr klare Strukturen und Orientierungen. Die italienischen Städteverfassungen jener Zeit – nicht nur Sienas – banden das lokale Regierungshandeln an schriftlich fixierte Vereinbarungen und Gesetze. Sie suchten zudem Machtverfestigungen zu meiden und durch häufigen Mandatswechsel die Bürger der Stadt auf vielfache Weise in die alltägliche Politik zu involvieren. Dadurch war diese Politik nichts Fremdes, von Dritten zu Verantwortendes, sondern die der eigenen Handlungen, allgemeiner gesprochen: gemeinsame Angelegenheit oder – res publica.

Aber auch so klug ausgedachte Strukturen funktionieren nicht, wenn sie nicht auf gemeinsamen Werten basieren und klaren Orientierungen folgen[22]. Die große Schar der Tugenden, die der Kommune als Regenten zur Seite stehen, unterstreicht das. Aber auch hier wird Lorenzetti deutlicher: Mit Hobel und Kordel erhalten wir zwei klare Hinweise auf zentrale Voraussetzungen des »Buon Governo«:

- Der Hobel der Concordia: Zentrale Voraussetzung für das Gelingen des »Buon Governo« ist neben der allgemeinen Orientierung an zentralen Werten die *gleiche Teilhabechance* aller Bürger des Gemeinwesens. Wo dies nicht der Fall ist, so eine weitere Botschaft der sieneser Allegorie, muss man ausgleichend[23] wirken, um die Gleichheit herzustellen. Was uns, über Lorenzetti hinausgehend, zu einem alten juristischen Paradox führt: Wer Gleichheit unter Bedingungen der Ungleichheit herstellen will, muss ungleich handeln[24].
- Das doppelte Band des Gebens und Nehmens, das zugleich Nutzen stiftet und Aktivitäten verlangt, wird *freiwillig* ergriffen und bindet die lokale Selbstverwaltung an das Recht und den Konsens der Bürger. Nur so ist Eintracht (Concordia) herzustellen und zu bewahren.

Die zentrale Botschaft lässt sich vielleicht so zusammenfassen: Buon Governo ist an anspruchsvolle *Voraussetzungen* gebunden und muss gemeinsamen *Prinzipien* folgen, über deren Einhaltung Konsens besteht.

Es ist insbesondere dieses doppelte Band, das einige Interpreten des Freskenzyklus auf die Spur der Prähumanisten gebracht hat[25] - und damit auf Cicero, der bereits die Metapher vom doppelten Band gebrauchte, das die Bürger, die unter denselben Gesetzen und am selben Ort leben, verbinde.

Cicero soll daher auch hier das letzte Wort haben. Seine Überlegungen zum Gemeinwesen – »de re publica« – sind an dieser Stelle nicht nur wegen der Erinnerungen an den Lateinunterricht und an die kleinen gelben (Reclam-)Heftchen von Bedeutung. Sie geben uns vielmehr auch einen wichtigen Hinweis zum Verständnis des Buon Governo: »Est igitur res publica res populi, populus autem non omnis hominum coetus quoquo modo congregatus, sed coetus multitudinis iuris consensu et utilitatis communione sociatus[26]«.

Als Übersetzung wird vorgeschlagen: »Es ist also das Gemeinwesen die Sache des Volkes. Volk ist aber nicht jede Vereinigung von Menschen, die auf irgendeine Weise zusammengewürfelt wurde, sondern die Vereinigung einer Menge, die *sich aufgrund einer Übereinstimmung bezüglich des Rechts und einer Gemeinsamkeit bezüglich des Nutzens verbunden hat*«.

Hier haben wir eine wichtige »Dreieinheit«: Recht, Konsens – und Nutzen. Die Spielregeln müssen klar und freiwillig vereinbart, vor allem aber muss Nutzen erkennbar sein. Das ist durchaus auch individuell zu verstehen: Wenn ich nicht erkennen kann, was bei alledem für mich herauskommt – warum sollte ich mich dann im Gemeinwesen engagieren?

In vielen Erörterungen heute wird Engagement mit Altruismus in Verbindung gebracht. Um einer höheren Sache willen, meinetwegen des Gemeinwohls, solle man sich beteiligen, engagieren... Von einer Bürgerkommune könne man nur reden, wenn die Einzelnen von sich absähen und dem Ganzen verpflichtet seien.

Das führt in die Irre. Die Einzelnen, wir alle, wollen als Bürgerinnen und Bürger Nutzen erkennen können, wenn wir uns engagieren.

Prüfen sie einmal unter diesem Blickwinkel viele der Beteiligungsangebote, die heute landauf, landab etwa zu den Aufgabenfeldern der Stadtplanung gemacht werden. Was nutzt, was bewirkt es, wenn ich dort hin gehe? Der Unterhaltungswert der Veranstaltungen ist gering und heraus kommt – z.B. bei den Erörterungen zum Flächennutzungsplan – nichts für mich Erkennbares. Es sei denn, ich hoffe auf die Verwandlung meines Ackers in Bauland oder will die neue Straße von meinem Grundstück fern halten[27].

Nicht die Einzelnen müssen dem Gemeinwohl verpflichtet sein, sondern die Verfahren müssen gewährleisten, dass aus der Vielzahl von Einzelgesichtspunkten und Nutzenerwartungen etwas für die Gesamtheit Sinnvolles entsteht. Das aber setzt Vertrauen aller in diese Verfahren, in das »Buon Governo« der Bürgerkommune voraus.

Eben deshalb hat die Bürgerschaft Sienas – damals im frühen 14. Jahrhundert – vermutlich den Auftrag an Ambrogio Lorenzetti zur Anfertigung seines Zyklus gegeben: Es sollte nachdrücklich an den Nutzen (an die »effetti«) des »Buon Governo« erinnert werden.

Das verweist auf ein allerletztes Element des »Lorenzetti-Codes«: Die Bürgerkommune kann nicht einmal installiert werden und funktioniert fortan wie ein Perpetuum Mobile. Sie ist vielmehr ein empfindliches Gebilde, das schnell zur schieren Form verdorrt, wenn einzelne der zentralen Voraussetzungen nicht mehr gegeben sind. Und so muss ständig auf das Einhalten der grundlegenden Werte (Gleichheit der Teilhabechancen, Gerechtigkeit, Transparenz) geachtet, der Nutzen des gemeinsamen Handelns erfahrbar bleiben und der Konsens unter den Bürgerinnen und Bürgern stets auf's Neue hergestellt werden.

Nicht nur das Geschick Sienas zeigt, dass die Bürgerkommune eine große Herausforderung ist – und bleibt.

Aktuelle Schlaglichter: Governo, Governance und Consorten:

Was ist geworden aus der alten Idee der Bürgergemeinde? Eine interessante Frage, die sich aber nicht mehr mit dem Betrachten eines Freskos beantworten lässt, sondern vielbändige Ausführungen verlangt.

Lassen wir es also bei einigen Schlaglichtern bewenden:

1. *Das Internet als re publica*: Wer im Netz zum Thema dieses Vortrages recherchiert stößt bald auf einen Kongress namens »re:publica«. Er scheint schon zum 11. Mal durchgeführt worden zu sein und sich großer Nachfrage zu erfreuen. Da beraten im Friedrichstadt-Palast Tausende von »digital natives«, von »Eingeboren der digitalen Welt« über »Blogs, soziale Medien und die digitale Gesellschaft[28]«. Abwegig, hier von res publica zu sprechen? Keinesfalls. Hier finden wir viele der Elemente wieder, auf die schon Cicero und Lorenzetti hingewiesen haben: gemeinsame Angelegenheit, ähnliche Interessen, gleiche Zugangs- und Handlungsmöglichkeiten, Ringen um Konsens und Basiswerte...

Sehr interessant und noch keinesfalls ausdiskutiert ist die Frage nach den möglichen Rückwirkungen dieser Erfahrungen in und mit der virtuellen Welt auf das Verhalten im »analogen Dasein«. Es gibt nicht erst seit den arabischen Revolutionen[29] starke Hinweise darauf, dass die im Internet erprobten Handlungsweisen – etwa das freiwillige Zusammenwirken großer dezentraler Gruppen – und das hohe Maß der Gestaltungsmöglichkeiten in diesem Kontext auch die Ansprüche an andere Welten verändert. Das Netz als Erfahrungswelt hat also vermutlich auch Rückwirkungen auf das Verständnis vom und Verhalten im lokalen Raum.

Überlegungen wie diese wurden jüngst in der Zeitschrift »polis«[30] aufgegriffen, indem etwa über die Anwendbarkeit des »open source«-Prinzips (der Entwicklung komplexer Programme durch viele Einzelne) auf die Stadtplanung und Stadtentwicklung nachgedacht wurde.

2. *Zivilgesellschaftliche Spuren in der Kommunalverfassung*: Die Idee der Bürgerkommune verschwand in absolutistischen Zeiten weitgehend, blühte aber spätestens zu Beginn des 19. Jahrhunderts wieder auf. Man erkannte damals, dass bürgerliche Freiheiten und lokale Demokratie eng miteinander zusammen hängen.[31] In Deutschland fand das unter anderem in der Preußischen Städteordnung von 1808 seinen Niederschlag: »Die Bürgergemeinde als Verband der Bürger [erhielt] das Recht..., die die örtliche Gemeinschaft betreffenden Angelegenheiten in bürgerschaftlicher ... Selbstverwaltung zu erledigen. ... Zwar wurde diese Vorstellung von bürgerschaftlich-ehrenamtlichen Selbstverwaltung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in der Folgezeit durch eine ›Verstaatlichung‹ der Kommunen (kommunale Verwaltung als mittelbare Staatsverwaltung!) und die Professionalisierung und Bürokratisierung der Kommunalverwaltung überlagert und abgeschwächt. Jedoch blieb der deutschen Kommunaltradition eine ›Doppelstruktur‹ eigentümlich, in der die Gemeinde einerseits in ihren verfassten Politik- und Verwaltungsstrukturen als ›politische Kommune‹ auftritt und andererseits als ›örtliche Gemeinschaft‹ mit der lokalen (Zivil-)Gesellschaft verbunden ist, wenn nicht sogar mit dieser gleichgesetzt werden könnte«.[32]

3. *Leitbild Bürgerkommune*: In jüngster Zeit hat die Idee der »Bürgerkommune« wieder an Aktualität gewonnen. Allerdings werden damit Konzepte sehr unterschiedlicher Reichweite verbunden. Wer etwa in der Wikipedia nachsieht erhält die Auskunft, es werde damit »eine Reform der kommunalen Verwaltung verstanden, bei der die Verwaltung ›näher‹ am Bürger aufgebaut wird ..., bzw. die Verwaltung zum Dienstleister umfunktioniert wird: ›Der Bürger wird Kunde!‹«[33]. Wer sich an Lorenzetti erinnert mag sich ob dieser radikalen Verkürzung die Auge reiben. Da trifft das Verständnis von Bürgerkommune, wie es etwa in der Enquetekommission des Deutschen Bundestages zum bürgerschaftlichen Engagement formuliert wird, schon eher die historische Herkunft des Konzepts: »Das Leitbild ›Bürgerkommune‹ meint ... mehr als Kommunalpolitik. Es umfasst alle Lebensbereiche, die in lokalen Räumen organisiert sind, und alle Akteure, die unmittelbar auf das lokale Zusammenleben Einfluss nehmen. Dazu gehören z.B. örtliche Unternehmen und Gewerkschaften, Lokalzeitungen, Selbsthilfegruppen, Vereine und andere Akteure...«[34]

4. *Vom Buon Governo zur Good Governance*: Dieses zuletzt zitierte Verständnis der Bürgerkommune muss unmittelbar in die Frage münden, wie denn die gemeinsamen Angelegenheiten, wie Stadtentwicklung zwischen und mit diesen vielen Akteuren gestaltet wird. Die Antwort auf diese Frage führt uns geradewegs auf eine Brücke über sieben Jahrhunderte. Denn sie lautet: Governance. Und die Nähe zu »Governo« liegt nicht nur sprachlich nahe. Aber wenden wir uns zunächst einer zeitgenössischen Definition zu: »Governance ist die Gesamtheit der zahlreichen Wege, auf denen Individuen sowie öffentliche und private Institutionen ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln. ... Der Begriff umfasst sowohl formelle Institutionen und mit Durchsetzungsmacht versehene Herrschaftssysteme als auch informelle Regelungen, die von Menschen und Institutionen vereinbart...werden.[35]«

Diese Vielfalt der Regelungen gemeinsamer Angelegenheiten (hier liegt die Erinnerung an »res publica« nahe) bedarf der Orientierung an Werten und Zielvorstellungen, um nicht beliebig zu sein. Denn »Governance« ist nicht per se gut, sondern wird dies erst, wenn zu vereinbarende Kriterien erfüllt sind. Heute zählen dazu Stichworte wie: Fairness (gleiche Zugangs- und Teilhabechancen), Gerechtigkeit, Transparenz und so fort. Wer sich nun an das »Buon Governo« erinnert fühlt, der liegt nicht falsch. In der Tat ist es erstaunlich, welche Nähen sich ergeben, wenn man den Besuch in Siena mit der Lektüre aktueller »Governance«-Lektüre verbindet: Beim »Buon Governo« geht es wie bei der »Good Governance« um die Suche nach Voraussetzungen und Grundsätzen einer »Kultur des Miteinander« auf lokaler Ebene, einer Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe.

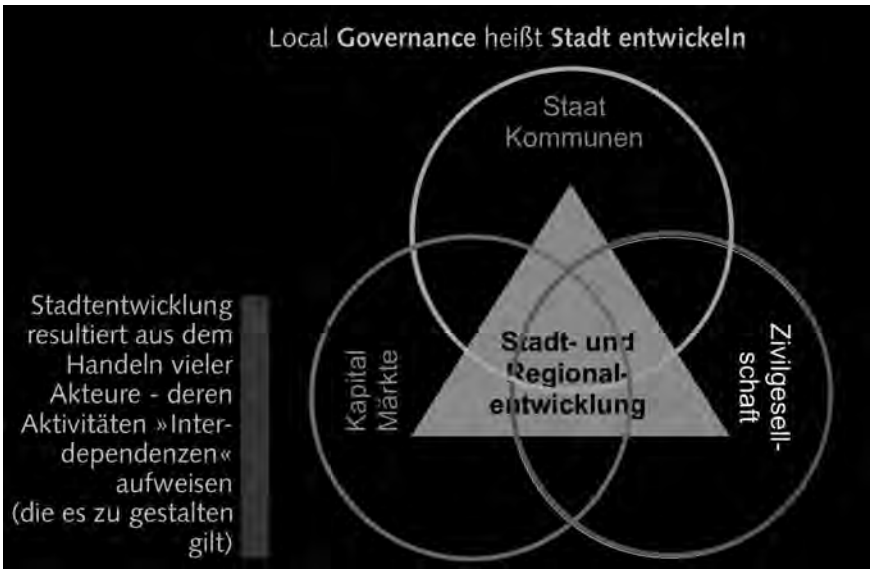

Abb. 12 Stadtentwicklung durch Local Governance

Abb. 13 Voraussetzungen »buon governo«

Bürgerinnen und Bürger als Akteure der Stadtentwicklung - heute. Feststellungen und Fragen

Ich kommen zum Schluss. Und damit zum Anfang unserer gemeinsamen Diskussionen am heutigen Tage.

Lassen Sie mich dazu einige Prämissen und Fragen vorschlagen, die sich aus den bisherigen Überlegungen ergeben:

1. Stadtentwicklung wird von einer Vielzahl von Akteuren geprägt (vgl. Abb. 11). Sie wirken – in unterschiedlicher Weise – an der baulich-räumlichen, sozialen, ökologischen, ökonomischen und/ oder kulturellen Entwicklung der Städte mit… Darauf ist vielfach hingewiesen worden. Um nur drei Beispiele zu nennen: Stadtentwicklung ist »Niederschlag vieler unterschiedlicher Bemühungen über lange Zeiträume«, schrieb Gerd Albers[36] und Alexander Mitscherlich stellte schon zwanzig Jahre zuvor fest: »Die Stadt ist – gelungen oder misslungen, kultiviert oder trübsinnig – Gruppenausdruck und Ausdruck der Geschichte von Gruppen, ihrer Machtentfaltung und Untergänge…«[37] Es sind also nicht die Fachleute und ihre Pläne, die die Entwicklung bestimmen. Sie können jedoch Rahmen setzen und Impulse geben. Wer auf Stadtentwicklung Einfluss nehmen will, muss die Eigenlogiken, den Eigen-Sinn der Akteure verstehen… und lernen, damit umzugehen.

2. Die Bürgerinnen und Bürger wirken gleich in vier Rollen an dieser Entwicklung mit, als

- Marktakteure… Eigentümer, Mieter von Wohnungen und Häusern, Konsumenten von Waren und Dienstleistungen
- …Beteiligte an kommunalen Verfahren
- …Aktive in vielen Lebensbereichen, unterschiedlichen Kontexten (Vereine, Initiativen…) und Rollen (Mäzene, Ehrenamtler, Pioniere, Selbsthelfer, Gestalter eigener Lebensumwelten)
- …Politischer Souverän der sich nicht nur in Wahlen zu Wort meldet.
  Dabei sind nicht nur die großen Initiativen und gewichtigen Investitionen von Bedeutung, sondern, um mit Robert Musil zu sprechen: »…auch die kleinen Alltagsleistungen [setzen] in ihrer gesellschaftlichen Summe und durch ihre Eignung für diese Summierung viel mehr Energie in die Welt als die heroischen Taten«[38]

3. Daraus resultieren für eine Politik, die sich die Wiederbelebung der Idee der Bürgerkommune zum Ziel gesetzt hat, vier Aufgabenfelder:

- Lokale Demokratie stärken, politische Teilhabe fördern…
- Transparenz gewährleisten, Teilhabe ermöglichen, bürgernah operieren…
- Potenziale erkennen, Aktivitäten fördern, Partner gewinnen…
- Aufmerksamkeit erzeugen, Anreize für Verhaltensänderungen geben…

Für unsere weitere Diskussion ergeben sich daraus eine Fülle von Diskussionsthemen. Auf dem Weg zum »Buon Governo« sind zahlreiche Fragen zu stellen – zum Beispiel an

- den Souverän: Wie steht es um die lokale Demokratie? Sind Bürgerschaft und Politik tatsächlich Paralleluniversen? Welche Bürgerinnen und Bürger sind aktiv, welche nicht? Wer wird (nicht) vertreten? Wenn die lokale Demokratie gestärkt werden muss: Für wen? Für was? Und wie?
- ...die Beteiligten: Dass sie beteiligt werden sollen, wissen und fordern wir. Aber was bringt's? Wem? Ist Beteiligung mehr als Verfahrenserfordernis und Legitimationsbeschaffung? Haben die meisten Beteiligungsangebote überhaupt Relevanz aus der Sicht der Angesprochenen? Welche Bedeutung haben Bürgerinnen und Bürger denn tatsächlich – jenseits aller Rhetorik – für kommunale Planungs-/Entscheidungsprozesse?
- ...die Marktakteure: Wie kann die Bedeutung der Bürgerinnen und Bürger als Marktakteure für die Stadtentwicklung genutzt werden? Wer wirkt wie auf ihr Verhalten ein? Welche Kooperationen sind möglich?
- ...die Enagierten: In welchen Handlungsfeldern der Stadtentwicklung hat das alltägliche und das hervorgehobene Engagement der Bürgerinnen und Bürger welche Bedeutung? Kann, soll, muss es gestärkt und unterstützt werden? Wenn ja, wie?

Ich komme zum Schluss. Und der lautet:

Stadtentwicklung wird von uns allen gestaltet. Das ist Alltag.

Stadtentwicklung ist damit aber noch nicht »res publica« – das bleibt vorerst Utopie. Dazu haben Max Frisch und Urs Widmer das Notwendige gesagt: Wir kennen jetzt die Richtung, in die zu gehen ist. Lorenzetti hat sie uns gewiesen.

Dass der Weg zum »Buon Governo«, zur »Good Governance« in der Stadtentwicklung lang und beschwerlich ist, wissen wir alle. Aber die Gegenrichtung ist keine Lösung.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit und wünsche Ihnen und uns interessante Gespräche im weiteren Verlauf des Tages.

Anmerkungen

[1] Der folgende Text stützt sich in der Argumentationsstruktur auf die Präsentation des Vortrages zur PT_Tagung 2011, weicht aber vom gesprochen Wort (sh. dazu den Audiofile in der Tagungsdokumentation). Abweichungen wurden schon aus Kürzungsgründen notwendig. Zudem ergeben sich beim Nach-Denken neue Überlegungen oder andere Gedankenabfolgen. Wichtiger für die Veränderungen aber war, dass der Vortrag sehr stark auf parallel projizierte Bilder Bezug nahm und dies in der Schriftfassung durch entsprechende Erläuterungen aufgefangen werden musste. Wo dies nicht möglich oder sinnvoll ist, werden dem Text Auszüge aus der Präsentation zur Seite gestellt. Präsentation und Audiofile sind unter http://www.pt.rwth-aachen.de/index.php?option=com_content&view=article&id=533&Itemid=87 zu finden.

[2] Der Aachener Oberbürgermeister Marcel Philipp hatte die Tagung eröffnet und sich sehr interessiert an deren Ergebnissen gezeigt. So wurde es zu einem der Leitmotive der Tages-Moderation, nach den »Ergebnissen für den OB« zu fragen.

[3] Max Frisch in seiner Rede zur Verleihung des Friedenspreises des deutschen Buchhandels 1976

[4] Urs Widmer: Das Geld, die Arbeit, die Angst, das Glück. Zürich 2002 S. 85

[5] Mehr zum Projekt AACHEN*2030: http://www.aachen.de/DE/stadt_buerger/planen_bauen/stadtentwicklung/stadt/aachen2030/index.html

[6] John Friedmann (2011) Insurgencies: Essays in Planning Theory. New York u.a. [Routledge]

[7] Die Bilder sind in verschiedenen Varianten im Netz anzuschauen: http://it.wikipedia.org/wiki/Allegoria_del_Buon_Governo; musikunterlegt und in wechselnden Ausschnitten bei Youtube: http://www.youtube.com/watch?v=gc1943bNyqI

[8] Dank insbesondere an Christian Klamt, dem ich in diesem Zusammenhang viele Informationen und Lektürehinweise verdanke

[9] Besonders hilfreich: Dagmar Schmidt (2003) Der Freskenzyklus von Ambrogio Lorenzetti über die gute und die schlechte Regierung. Eine danteske Vision im Palazzo Pubblico von Siena. DISS, Universität St. Gallen. [Download http://verdi.unisg.ch/www/edis.nsf/wwwDisplayIdentifier/2656/$FILE/dis2656.pdf] . Und:

- Quentin Skinner (1986) Ambrogio Lorenzetti: The Artist as Political Philosopher Proceedings of the

British Academy, Vol. 72, S. 1-56

- Randolph Starn (1994)Ambrogio Lorenzetti. The Palazzo Pubblico, Siena. New York [George Braziller]

[10] Unter anderem durch Wiederbelebung der Universität, indem Lehrende aus Bologna eingeworben wurden.

[11] Das blieb noch lange so und fand auch interessante Begründungen: So war es z.B. in einer Regierungsform, die sich an Gesetze und (schriftlich fixierte) Vereinbarungen bindet, unerlässlich, dass die politisch Aktiven lesen und schreiben konnten (vgl. auch die folgende Anmerkung). Und: Es sollten keine Abhängigkeiten bestehen. Menschen, die etwa von Grundbesitzern und Brotgebern materiell abhängig waren, würden – so die Befürchtung – nur deren Interessen vertreten können. Daniel Wiener, dem ich diesen Hinweis verdanke, verweist darauf, dass damit die Republik auch vor einem Übergewicht der wirtschaftlich Mächtigen gerschützt und die bürgerliche Freiheit gestärkt werden sollte. So ist z.B. die Überlegung Immanuel Kants »Über den Gemeinspruch: Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis« (Werke in zwölf Bänden. Band 11, Frankfurt am Main 1977) FN 8 zu verstehen: »Der Hausbediente, der Ladendiener, der Taglöhner, selbst der Friseur sind bloß Operarii, nicht Artifices (in weiterer Bedeutung des Worts), und nicht Staatsglieder, mithin auch nicht Bürger zu sein qualifiziert«.

[12] «Das politische System der Kommune, das sich in den Städten und Gemeinden Italiens seit dem 12. Jahrhundert entwickelt hat, zeichnet sich durch die Bindung aller Amtshandlungen an die von der Versammlung der Bürger verabschiedeten Gesetze sowie durch Machtteilung und Ämterrotation aus und beruht auf einem Zusammenspiel von mehreren Institutionen und Räten. Ihre Beratungen und Beschlüsse werden durchgehend von einem protokollierenden Notar festgehalten und sind somit auch für die folgenden Amtsträger nachvollziehbar. Wer Regierungs- und Verwaltungsverantwortung trägt, muss deshalb des Lesens und Schreibens mächtig sein. Ämterkumulationen innerhalb einer Amtsperiode sind verboten und die Amtszeiten sind generell äusserst kurz. In Siena betragen sie höchstens sechs Monate und können grundsätzlich nicht verlängert werden. So ist in der Regel 18 Monate bis fünf Jahre zu warten - sogenannte Vakationsfristen -, bevor die gleiche Person in dasselbe Amt gewählt werden kann. Dabei wird auch kaum ein Amt einer Einzelperson überlassen, es sei denn, man betraut einen Fremden, der von ausserhalb der eigenen Stadt kommt, für eine beschränkte Frist mit gewissen Machtkompetenzen« (Schmidt 2003 a.a.O. S. 10 f.]

[13] Möglicherweise ist die Entstehung des Zyklus der Tatsache geschuldet, dass fast 50 Jahre nach seiner Einführung auch diese Formen bürgerschaftlicher Selbstverwaltung zu kriseln begannen. Im »Geschichte Sienas«-Stichwort der deutschsprachigen Wikipedia (Zugriff: 30.7.2011) ist von Protesten der Stände, die von der Herrschaft ausgeschlossen waren, die Rede. Zugleich sei die »Regierung der 9« später oligarchisch erstarrt, was dann ab Mitte des 14. Jahrhunderts zu dessen Erosion geführt haben mag.

[14] Zumeist wird das übersetzt mit »Die Kommune von Siena«. Das wird m.E. den Worten nicht gerecht und weckt bei heutigen Lesern zudem falsche Assoziationen. Denn wir (insbesondere die Fachleute der Planungsdiskussionen) sind es gewohnt, »Kommune« mit kommunaler Administration gleichzusetzen. Eben die ist aber hier nicht gemeint.

[15] Der Bezug zur Jungfrau Maria als Schutzheiliger wird als nachdrückliches Unterstreichen dieser Abwesenheit weiterer Obrigkeit gelesen.

[16] Eine sehr schöne und detailreich Beschreibung dieses und der folgenden Bilder findet sich bei Schmidt 2003 a.a.O. S. 58 f.

[17] Klaus Günther (2007) Wie Menschen Normen und Wertvorstellungen mit beeinflussen. Der etwas andere Blick auf dynamische Prozesse bei der Herausbildung normativer Ordnungen – Fragestellungen für das geisteswissenschaftliche Exzellenzcluster. in: Forschung Frankfurt I/2007 S. 78 ff. (hier S. 79) Vgl. auch im gleichen Heft: Gunther Teubner (2007) Globale Verfassungen – jenseits des Nationalstaats. Wie Subsysteme der Weltgesellschaft ihre eigenen Rechtsnormen schaffen. Forschung Frankfurt I/2007 S. 30 ff.
In anderem Zusammenhang wird angenommen, der Hobel solle »die Auswüchse des Ehrgeizes glätten«, was nicht sehr weit vom Gleichheitsgebot entfernt ist, aber doch eher eine »moralische« Dimension hat. (vgl. Kompendium der Soziallehre der Kirche Päpstlicher Rat für Gerechtigkeit und Frieden Herder Verlag http://netzwerkvonchristen.wikispaces.com/file/view/Allegorie+der+guten+Regierung.pdf)

[18] Justitia blickt zu Sapientia auf und stellt so eine Verbindung her (profane Geister der heutigen Zeit könnten von »cloud computing« sprechen), sie ist zugleich mit Concordia über die Bänder »verbunden«.

[19] Vgl. Skinner a.a.O.

[20] Dies ist die Szene, die Friedmann für den Umschlag seines Buches auswählte

[21] Schmidt a.a.O. S. 65 ff.

[22] »Im römischen Sprachgebrauch ist res publica ein Wertbegriff«, stellt Karl-Jürgen Krause fest und unter-

streicht damit, dass es sich hier um ein spezifisches, an klaren Grundsätzen orientiertes Verhalten handelte. Vgl. mit zahlreichen weiteren Nachweisen: Karl-Jürgen Krause (2011) Zwischen res publica und Allmende. Ms. Dortmund (erscheint demnächst in der Zeitschrift Merkur)

[23] vgl. Schmidt a.a.O. S. 112

[24] In Zeiten des »Diversity Managements« dürfte das vermutlich nicht mehr paradox klingen. Für die Diskussion über Beteiligung in der Stadtplanung sind die Folgerungen aus dieser Überlegung ohnehin nichts Neues: Mit der Anwaltsplanung wurde schon vor mehr als vier Jahrzehnten eine entsprechende »kompensatorische« Strategie entwickelt.

[25] vgl. hier insbesondere Skinner a.a.O.

[26] Marcus Tullius Cicero: De re publica, I, 39 [http://de.wikipedia.org/wiki/Republik]; Interessant übrigens, dass in vielen Übersetzungen für »res publica« »Staat« steht, was m.E. unhistorisch und in die Irre führend ist.

[27] Was dann zu entsprechenden Teilnehmerschaften in den Veranstaltungen führt

[28] http://re-publica.de/11/

[29] Hier wird ja gelegentlich schon von »Facebook-Revolutionen« gesprochen. Allerdings sollte man nicht übersehen, dass die Triebkräfte zum Aufbegehren nicht aus dem Netz stammten, sondern aus realen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Missständen.

[30] polis - Magazin für Urban Development, Ausgabe 2/2011 [ISSN 0938-3689]. Titel der Ausgabe: »Beyond Institutions. Inspirationen für selbstbewusste Stadtentwickler« http://www.polis-magazin.com/tl_files/ausgaben/current_download/polis_beyond_institutions.pdf

[31] Vgl. Alexis de Tocqueville (1985): Über die Demokratie in Amerika, Stuttgart (im Original 1835 erschienen); Als Beispiel für neuere Analysen und Theoriediskussionen etwa: Ansgar Klein, Kristine Kern, Brigitte Geißel, Maria Berger (Hg) (2004): Zivilgesellschaft und Sozialkapital. Herausforderungen politischer und sozialer Integration. Wiesbaden [VS] ; hier u.a. der Aufsatz von Alexander Thumfart: Kommunen in Ostdeutschland. Der schwierige Weg zur Bürgerkommune (S. 65 ff.)

[32] Hellmut Wollmann (2002) Die Bürgergemeinde – ihr Doppelcharakter als politische Kommune und (zivil-) gesellschaftliche Gemeinde. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften H. 2/2002; vgl. auch: Hellmut Wollmann (2005) Zivilgesellschaft. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.), Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover, S. 1323 ff sowie: Hellmut Wollmann (2006): Das traditionelle deutsche Kommunalsystem – Auslaufmodell oder Erfolgsstory? Betrachtungen in international vergleichender Perspektive. In: Klaus Selle/Lucyna Zalas (Hg.) : Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Planung neu denken Bd 1. Dortmund [Verlag Dorothea Rohn] S. 292-307

[33] http://de.wikipedia.org/wiki/Bürgerkommune [Zugriff 1.8.2011]

[34] BT-Drucksache 14/8900 S. 159

[35] Schlussbericht der Enquete-Kommission »Globalisierung der Weltwirtschaft«, DS 14/9200 v. 12. 6. 2002 mit Bezug auf den UN-Bericht »Our Global Neighbourhood« und Stiftung Entwicklung und Frieden 1995: 4ff.; vgl. auch http://www.bundestag.de/gremien/welt/glob_end/10.html

[36] Gerd Albers (1988): Stadtplanung. Eine praxisorientierte Einführung. Darmstadt [Wissenschaftliche Buchgesellschaft]. S.2

[37] Alexander Mitscherlich (1965) Die Unwirtlichkeit unserer Städte. Anstiftung zum Unfrieden. edition suhrkamp Frankfurt, S. 32

[38] Robert Musil: Der Mann ohne Eigenschaften. Kap. 2

pnd | online
www.planung-neu-denken.de

Neue Wege der Beteiligung der Bürger

Stadtentwicklung und Lebensstilbeteiligung

Dr. Konrad Hummel
Beauftragter der Stadt Mannheim für Bürgerbeteiligung in der Konversion

1) Emotionen und Identifikationen der Bürgerschaft

Mit dem Wort »Wutbürger« wird in der Öffentlichkeit 2010 eine Überraschung beschrieben darüber, dass heftige Emotionen (Wut), die sich gegen die Entfremdungen im Politikgefüge richten und doch mit erwünschten Tugenden (Bürger als citoyen) verbunden werden. Diese Tugenden seien in Deutschland als individuelle öffentliche Teilhabeformen bisher »Mangelware« gewesen.

»In Deutschland fehlt der citoyen, der freie Bürger, der seine Mitte aus sich selbst schöpft, der weder der geborene Gewinner noch der geborene Verlierer ist ... einfach nur Bürger« (Wolf Lotter, 2011)

Diese »Idealbürger« gehen mit Verantwortung pragmatisch um, haben ein kühles Verhältnis zum System und Staat. Sie passen weniger in ein Klassen- und Standesdenken. Unterstellt wird in Deutschland ein schnell entzündliches emotionales Verhalten, etwa beim Patriotismus und Faschismus des letzten Jahrhunderts. Mit Blick auf viele internationale Konflikte und Sezessionsbewegungen – von den Basken bis zu den US-amerikanischen Sekten – sind Zweifel erlaubt, ob diese Emotionen besonders deutsch und nationale Mentalität sind. Und stimmt eine solche Dynamik für die Stadtgesellschaften überhaupt?

In den Stadtgesellschaften ist die Erwartung an den »Übervater« Staat ohnehin geringer, die Bereitschaft und Notwendigkeit sich den eigenen Angelegenheiten pragmatisch zuzuwenden größer und das Verhältnis zu identifikationsstiftenden Symbolen keineswegs kühl.

Seit Jahrzehnten mobilisiert die Erhaltung von Gebäuden, Hallen, Museen, Rathäusern und Bahnhöfen (Stuttgart 21) den Bürgerwillen und interessiert die nationale Ebene nur, wenn zentrale Akteure (hier: Bahn, Verkehrsplanung und Bundesparteien) in die Aktionen verstrickt sind.

Die bundesweite Debatte um Bürger- und Zivilgesellschaft betont die Bedeutung der lokalen Ebene, hat aber den »Stadtbürger« noch zu wenig wahrgenommen als ein han-

ISSN 1868 - 5196

delndes Subjekt, der Emotionen aller Art in höchst vielfältiger Weise mobilisiert (etwa bei Nachbarschaftshilfe in Katastrophenfällen, als Stifter oder in scharfer Abgrenzung bei ethnisch-sozialen Stadtraumkonflikten).

Hier formen sich Einstellungs- und Verhaltensmuster, die – anders als bei Tarifstreiks oder Atombewegungen – nicht auf einen einzelnen thematischen Anlass reagieren, sondern auf eine historisch gewachsene Konstellation. Diese Gesamtkonstellation besteht sowohl aus nachbarschaftlichen Faktoren, dem jeweiligen Führungsstil (für die oft die regionale Gemeindeordnung steht), governance-Normen des politischen Führens und Verhandelns und der Vielfalt und Zusammengehörigkeit der jeweiligen Milieus. Innerhalb solcher »Vierecke« entwickeln sich die besonderen Engagementtypen je Region, Stadtgröße und bestimmter Themen. (Hummel, 2009). So formen sich Typen wie das hanseatische Stifterengagement, der Düsseldorfer Karneval oder schwäbische Nachbarschaftshilfe.

Wut, Parteilichkeit und Mitgefühl gehören zum »homo urbanus«. Dem Wesen nach ist Engagement in der Stadtgesellschaft mit Gefühlen, Identifikationen, Ärger, Enttäuschung verknüpft, positioniert den Bürger in Nähe oder Distanz zu »seiner Stadt«.

2) Entstehungsgrundlagen von Bürgerengagement und Beteiligung

In der Stadtgesellschaft verschieben sich die vielfältigen sozialen Milieus ständig, grenzen sich neu ab (etwa das Phänomen »Wohnen nach Adresse« in abgegrenzten Stadtteilen, milieuspezifische Kultur- und Konsumangebote) und erproben neue Mischungen, wie die allseits umworbenen kreativen Milieus (Florida, 2002) und Talente (siehe SINUS und SIGMA) die jeweils etwa 10 markante Lebensstilgruppen voneinander unterscheiden.

Sie werden »Experimentalisten«, »Postmoderne« oder »Hedonisten« genannt, weil sie neue Lebens-, Wohn- und Arbeitsformen in realen Infrastrukturfragmenten der Stadtlandschaft erproben und den Life style zelebrieren.

Darauf reagieren wiederum alle anderen Gruppen, deren Profil z.B. als traditionelle oder etablierte Gruppen umso schärfer hervortritt.

Aus diesen Sollbruchstellen der Stadtgesellschaft entsteht Bürgerengagement, das Handeln im öffentlichen Raum, gleichermaßen um die Bruchstellen zu überbrücken (Lesepaten, die etwas für die Bildungsreform tun) oder den Gruppenzusammenhalt verstärken (Lobby-, Beirats-, Interessensstrukturen) und um eigene Besitzstandsinteressen zu vertreten.

Entlang welcher Themen dies erfolgt und nach welchen Spielregeln, kann sich von Stadt zu Stadt unterscheiden und ist schwer greifbar. Martina Löw analysiert dies als »Seele« der Stadt und legt die Seele als Messlatte für den Erfolg jeder Marketingstrategie an (Löw, 2008). Ist sie authentisch im Sinne von Stimmigkeit zwischen realen lokalen Arrangement und globalen internationalen Trends?

Kommunalpolitik hat es nicht mit »neuen« Wutbürgern zu tun, sondern mit lebendigen Menschen unterschiedlicher stadtgesellschaftlicher Milieus, in denen die Bürger temporär, pragmatisch und emotional handeln. Neu sind die unterschiedlichen Milieugruppen, die in der Öffentlichkeit agieren. Je mobiler und globaler die Gesellschaft insgesamt wird und je mehr der Dienstleistungscharakter der öffentlichen Verwaltung betont wird, desto forscher, beliebiger und mit weniger Rücksicht auf lokale, soziale Kontrolle treten die Bürger auf. Dies wird dann quasi die Schnittstelle von stadtgesellschaftlichem (lokal, konkret, drängend aber letztlich auf Ausgleich angelegt) und gesamtgesellschaftlichem Engagement (grundsätzlich, auf Durchsetzung und Zuspitzung angelegt). Unverändert ist das Bedürfnis sich identifizieren zu wollen mit der Stadt, der eigenen Stadt. Wichtiger wird zunehmend die Performanz des eigenen Lebensstils, der Durchsetzung eigener Milieuinteressen, das kann zwischen lokal und grundsätzlich variieren, etwa wenn es um ökologische Lebensformen oder andere quere Beziehungsvorstellungen geht. Örtliche Vereine, die etwa das konservative oder traditionelle Arbeitermilieu verkörpern, werden schwächer und suchen ähnlich zu den modernen jungen Milieus den

»Schulterschluss« überregional, medial oder in Konsumweisen.

Das Ringen um Meinungsführerschaft und Themenhoheit dieser Gruppen macht das heutige virtuelle »Marktplatzgeschehen« der Städte aus. Die realen Marktplätze reduzieren sich auf Warentausch, die virtuellen Marktplätze sind die Medien, Internet und Veranstaltungszirkel.

In ihrer Suche nach »Alleinstellungsmerkmalen« ihrer Städte im kommunalen Standortwettbewerb versuchen die Stadtverwaltungen diese Führerschaft zu beeinflussen. Das bekannteste Beispiel ist vermutlich die Berliner Kampagne »be berlin«, die sich moderner Milieus bedient und »Berliner Schnauze« meint.

3) Bürgerbeteiligung als ganzheitliche Teilhabe

Unter Berücksichtigung dieser stadtgesellschaftlichen Engagementformen und -entwicklungen bekommt Bürgerbeteiligung eine erweiterte Bedeutung.

Sie ist zwar auch die Anhörung der Bürger, die ihre Anspruchsrechte über ihren Wohnort, Besitz oder Dienstleistungsnutzung wahrnehmen und die Chance, an »good governance« durch aktive Teilhabe, Mitbestimmung, Ausübung des Wahlrechtes etc. mitzuwirken (Bürgerbegehrensdiskussion/ Alter der Wahlberechtigung etc.), sie wird jedoch zunehmend eine »Verlängerung des vermeintlich Privaten in das Öffentliche«, eine Einmischung in Lebensstile und eigene Lebensstilgruppen, eine Einwirkung zugunsten dessen, was die jeweiligen Gruppen unter der Verwirklichung eines guten Lebens verstehen. Dies lagert immer weniger in den zentralen politischen Vereinigungen ab (Parteien, Gewerkschaften, Kirchen etc.) sondern in der lokalen Wirklichkeit. Hier ist es überschaubar und muss es ausgehandelt werden. Engagement wird deshalb auch stärker von den Emotionen geprägt sein, die wir mit unserem »guten Lebensentwurf« verbinden.

Legalität, Legitimität, Rationalität und Transparenz mögen die Menschen heute mehr verstehen, aber bei ihrem konkreten Engagement mischt sich sehr viel mehr Emotionalität ein, die allen Formen von Gemeinschaftlichkeit eigen sind im Positiven wie im Negativen.

Mit der stärkeren Lebensstilorientierung erwächst den Städten eine große Chance der Mobilisierung, sie folgt jedoch nicht dem rationalen politischen Diskurs.

Wir haben es in der Bürgerbeteiligung mit drei Ebenen zu tun:

a) der **verfassungsrechtlichen**, die die Anhörungsrechte betroffener Bürger meint und derer, die Mitsprache- und Wahlrechte haben;

b) der **politisch-demokratischen**, die über Parteien, Institutionen, Räte, Verbands- und Beiratsstrukturen eine Art lokale Elite stellt;

c) der **stadtgesellschaftlichen**, die sich vor allem in der Identifikation der Menschen mit ihrer Stadt und ihrem spezifischen Milieu/ Lebensstil äußert.

Die Bedeutung dieser dritten Ebene nimmt in einer heterogenen, globalen Stadtgesellschaft ständig zu und steuert die Bereitschaft und Fähigkeit öffentlich zu handeln zunehmend mehr als es Mitgliedschaften, Besitz- und Wahlrechte bisher taten.

4) Bürgerschaft und soziale Daseinsvorsorge

In der kommunalen Daseinsvorsorge sind inzwischen eine Vielzahl von Dienstleistungen, Berufsgruppen und Fachverbände damit beschäftigt das gesamte Gefüge des Zusammenlebens vom Kindergarten über Gesundheitsamt, Berufsweiterbildung, Grünpflege, Sportamt bis Altenarbeit mit überprüfbaren Qualitätsstandards zu erbringen. Hierbei wird Bürgerbeteiligung marginalisiert in eine Rolle am Rande: Beschwerdemanagement, Elternabend, Förderverein, Helferkreis, Parkpaten usw. Das Verhältnis von sozialen Fachkräften zu Freiwilligen ist eher von gegenseitiger Angst um Rollenverlust geprägt und vom Kampf um die Deutungshoheiten.

Fachkräfte und Verwaltung ringen schon miteinander um die Interpretation dessen, was betreute Bürger, Kunden und Klienten

wirklich wollen, ziehen sich mit dem realen Bürger – vor allem mit dem engagierten Bürger als Mitproduzent sozialer Leistung – auf vermeintlich messbare Aussagen und Leistungen zurück (ähnlich wie die Interpretationen, was der Wählerwille nun wirklich ist nach der Wahl....).

Eine eigene Methodik hat Einzug gehalten, die des case managements, um die verschiedenen Fach-, Lebenswelt- und Rolleninteressen zum Ausgleich zu bringen. Es ist nicht verwunderlich, dass das Kooperationsverhältnis Bürger/Staat zusätzlich durch solche erlebte, gefühlte und erfahrene Distanz erschwert wird. Nicht umsonst bemühen sich die meisten Kommunen zuerst die einfachen Dienstvorgänge (Bürgerdienste/Bürgerbüros/Antragsvorgänge etc.) kundenfreundlich zu machen, bevor sie weitergehend an Engagementstrategien arbeiten.

Unterschätzt wird die Notwendigkeit, dass Rollen neu gelernt und geklärt werden müssen. Auch die Fachkraft der sozialen Dienste bleibt Bürgerin ihrer Gemeinde und hat ihre Interessen in einer anderen Situation selbst zu vertreten. Fortbildungen betonen zu sehr den methodischen Charakter etwa der Freiwilligengewinnung statt dieser Rollenklärung.

Die oben aufgeführte dritte »postmoderne Strategieebene« arbeitet in einem komplexen Umfeld, einer städtischen »Gemeinwesenkultur« und verknüpft Engagement mit Beteiligungsstrukturen.

Beteiligung erscheint oft nur als rationales Instrument des Interessenausgleiches. Transparenz, Neutralität, Überprüfbarkeit sind gefragt.

Engagement dagegen ist die Summe vielfältiger emotionaler und rationaler Abwägungen und orientiert sich deshalb mehr an Vertrauen, Authentizität, Mitgestaltung und Spontanität.

Während der deutsche Weg als der Weg der rechtlich abgesicherten Bürgerbeteiligung gilt, wird die Verschiebung hin zu postmodernen engagementgestützten Partizipationsmodellen schon länger im angloamerikanischen Bereich beschrieben mit der Formel von der »Demokratie als Lebensform« (Giddens, 1997).

Hieran knüpfen viele moderne Bemühungen an um Gemeinschaftswohnen, Patchworkfamilien, neuen Lebensformen, sozialen Netzen und Verknüpfungen von Wohnen, Arbeiten, Leben und der Gleichberechtigung aller Lebensformen.

5) Bürgerbeteiligung als praktische Mitgestaltung, Koproduktion

Die Verführung ist groß, diese drei Beteiligungsebenen gegeneinander auszuspielen oder die dritte Dimension engagement- und erlebniszentrierter Teilhabeformen zu instrumentalisieren, marketingmäßig zu manipulieren.

Diese Teilhabeform ähnelt nicht mehr den Aushandlungsinteressen verteilter Macht und feststehender Güterwerte, sondern dem Such- und Trennungsverhalten moderner Problemlösung. Entweder gelingt Kooperation oder sie gelingt nicht, entweder entzündet sich ein Funke oder es bleibt »kalte Asche«. Seltener ist, dass einer gewinnt und einer verliert bzw. die Mehrheit »Recht behält« (Demokratie als formales Prinzip).

In den letzten Jahren werden gelingende Partizipationsprozesse in der Folge dieser Entwicklung zur Demokratie als Lebensform« auch als Koproduktionen beschrieben. Aus Betroffenheit kann und soll Beteiligtheit und Anteilseignerschaft entstehen. Stadtbürger als Stadtmitbesitzer.

Stadtbürger reagieren darauf, dass die meisten Kampagnen der letzten 20 Jahre bis in den Lebensalltag der Bürger zielten: Das Auto stehen lassen, sich mit Migranten zusammentun, Vorsorge im demografischen Wandel treffen. Die langfristige Antwort darauf ist: Wir machen das, dann wollen wir aber auch mitsteuern. Wir sparen ein, aber dann wollen wir auch die Investitionen mitentscheiden. Auf diese Weise hat sich auch der Grad politischer Teilhaber der verschiedenen Milieus verschoben. Vermeintlich unpolitisch etablierte ältere Mittelstandsbürger sind zu Treibern spektakulärer Bürgerbegehren in eigener Sache geworden. Parteitreue Kleinbürger entziehen sich der Beteiligung und Mitverantwortung inzwischen durch Wahlenthaltung. Kleine moderne Gruppen nehmen punktuell mit was geht oder sie gehen selbst und nutzen die formalen Beteiligungschancen taktisch.

Ähnlich wie der Lebensstil als solcher ist diese Partizipationsform zwar von Kompetenz der handelnden Akteure geprägt, nicht aber zwingend von Motiven der Nachhaltigkeit, Komplexität und Verlässlichkeit. Es ist schlechterdings auch schwer möglich, dass Bürger den hohen Anspruch durchhalten »Stadtmitbesitzer« zu werden und gleichermaßen in Verkehrs-, Wohnungs- Integrations- und Energiefragen sachgerecht entscheiden können. Deshalb tauchen immer häufiger »Anwälte« in der Sache der Bürgerschaft auf, d.h. die Auseinandersetzung mit Stadtverwaltungen nimmt öfters einen rechtlichen Streitcharakter an. Auch hier haben die Vorkommnisse beim Projekt »Stuttgart 21« gezeigt, dass beide Seiten sich in Expertenauftritten inszenieren, Gutachten etc. und ggfs. dritte Schlichter rufen und repräsentative Gremien aushöhlen.

Auf Dauer wird dieses Verfahren aufwendig und als organisiertes Misstrauen volkswirtschaftlich teuer. Die Situation wird auch dadurch nicht besser, dass viele ausgegliederte öffentliche Dienstleistungen wie Verkehrs-, Energie- oder Wohnungsbetriebe sehr formal-demokratisch »nachrüsten« in Form von Kunden- oder Mieterbeiräten ähnlich den kommunalen Beiräten, deren direktdemokratische Legitimität unterhöhlt wird durch Wahlbeteiligungen von unter zehn Prozent.

Das Interesse der Beteiligten heute bezieht sich sehr viel stärker auf konkrete lebensweltliche Anliegen und die jeweilige lebensphasenspezifische Dienstleistung (z.B. Kinderspielflächen).

Die Bereitschaft ist nun gestiegen, dafür stärker im Vorfeld etwas zu tun: Rechtzeitig an Schulfördervereinen oder Initiativen für barrierefreie Altengemeinschaftswohnungen mitzuwirken. Partizipation wird ähnlicher der genossenschaftlichen Teilhabe, bei der die Lust und Interessen mit ökonomischen Zwängen kombiniert werden.

6) Folgen für die Verwaltungen

Das Verhältnis der Stadtverwaltungen zu dieser Bürgerschaft ist von gegenseitigen Erwartungen und Enttäuschungen geprägt. Aus der Sicht der Verwaltung kann nur die karge Masse der Sachzwänge gerecht verteilt werden. Aus Sicht der Bürger geht es immer um mehr als das Produkt, es geht um den Lebensstil und die Erwartungen, darin verstanden zu werden, also um ihre Hoffnungen und Visionen, ihre Idealisierungen und Sorgen. Die lebensweltlichen Anliegen sind auch mit einem abgeschlossenen Planfeststellungsverfahren nicht beendet, erledigt oder erfüllt. Streng genommen können Stadtverwaltungen nur Wegbegleiter in der Lebensweggestaltung der Stadtbürger sein. Als solche können sie Entwicklungsbedingungen verbessern oder verschlechtern – in jedem Fall bleibt der Bürger für sein Leben selbst verantwortlich.

Je mehr eine Stadtverwaltung solche Erwartungen und Vorstellungen ansprechen kann, desto stärker wird die Engagementbereitschaft, also die Bereitschaft über die Zuhörerrolle hinaus sich selbst als »Koproduzent« von Stadt einzubringen. Eine neue Qualität der Beteiligungsstrategie von Stadtverwaltungen besteht darin, in solche Prozesse weder überstrukturiert (»eigentlich wissen wir die Antworten und kennen die Folgen der Gesetze und ökonomischen Zwänge«) noch unterstrukturiert hineinzugehen (wir lassen alle mal reden, mitwirken, besprechen jeden Schritt). Bevor es zur Sache selbst geht, geht es meist um die Klärung, welchen Stellenwert ein Anliegen hat, wie viel Wert es hat und wie viele Kompromisse akzeptabel sind.

Viele aktuelle Beteiligungsprozesse leiden daran, dass die Verwaltungsseite vermeintlich nur informiert, sachlich aber kein Eigeninteresse vertritt. Für den kritischen Stadtbürger ist dies ein »Schattenspiel«. Er hat erlebt, dass es für alles Alternativen gibt und dass die Widersprüche in der Gesellschaft selbst liegen. Sagt man sie ihm nicht, heißt die Botschaft, er muss sie selbst suchen, ahnen und selbst Position beziehen. Er setzt Kompetenz bei der Verwaltung voraus, respektiert diese und will haben, dass diese ihm hilft voranzukommen durch Lösungsvarianten. Was Bürger wenig mögen ist, dass Verwaltung ihr Problem lang und breit beschreibt. Bürger akzeptieren Leistungsgrenzen der Verwaltung, aber nicht, dass sie klagt.

In der zeitgemäßen Beteiligungsform einer Lebensstilorientierung sucht der Stadtbürger eine andere Rolle als die des Objektes und Adressaten, gleich ob Stadtverwaltungen damit korrekt umgehen. Aus der Rolle des Subjektes (als Stadtbürger) heraus ist er eher bereit zu Einsicht und Kompromiss, zu einer Art »political compliance«.

Damit ähnelt das Verhältnis dem Beratungsverhältnis von Arzt und Patient. Auch dort wissen Ärzte heute, dass sich ihre Patienten im Internet gegeninformieren und dass der Behandlungserfolg vom Vertrauensverhältnis abhängig ist.

7) Multiple Konflikte und Toleranzen

Von großer Bedeutung für ein ergebnisorientiertes Verhältnis ist nicht nur die Beziehung zwischen Verwaltung und Bürgerschaft sondern noch mehr die Beziehung, die die jeweilige Seite zu »ihrem Bezugssystem« hat, die Verwaltung zur Politik und die Bürgerschaft zu den Medien.

Zu den wirksamen »alten« Techniken der Bürgerbeteiligung gehört, dass sich eine Seite (z.B. die lokale Verwaltung) von der (bösen großen) Politik distanziert und sich populistische Punkte beim »Publikum« sammelt. Planer distanzieren sich von Feinstaubrichtlinien, wissen aber, dass etwas ökologisch geschehen muss. Bürger ärgern sich über Verbote, können aber Planer nicht verantwortlich machen. So verständigt man sich »auf Kosten Dritter«.

Das gleiche gilt auch umgekehrt: Bürger distanzieren sich von aufgebrachter Lokalpresse, Vereinen oder bundesweiten Aktionen und signalisieren, dass man die Sache mit ihnen schon machen könne aber die Allgemeinheit will eben Zeichen setzen. Planer und Bürger sind sich vielleicht über Sendemasten oder Kohleblockkraft im Einzelfall einig, aber man kann doch nicht »das Gesicht verlieren«.

So muss ein Gesichtsverlust vermieden werden, der nicht der Sache, sondern der sozialen Rolle geschuldet ist.

Schwierig wird es auch bei Kompromissen, bei denen es notwendig wird, dass Einzelne aus ihren Interessensgruppen ausbrechen und etwa als Hausbesitzer »verhandlungsbereit« sind und andere »im Regen stehen lassen«. Je traditioneller die Bürgerbeteiligungsverfahren sind (»Nullsummenspiele«), desto mehr gibt es Gewinner und Verlierer. Je mehr engagementzentrierte Projektverfahren (aktive Rollen und Koproduktionen) stattfinden, desto eher erleben sich Bürger in multiplen Rollen, wägen ab und erleben Kompromisse als normal. Intergenerative Fragen stoßen deshalb oft auf Verständnis, weil innerfamiliär Erfahrungen mit den Lebenswelten von alt und jung gemacht werden. Dies ist ungleich schwieriger bei sozioökonomischen, ethnischen Unterschieden. Das sollen dann »die da oben klären«, der Staat, die abstrakte Verteilungsinstanz.

Auch für Parteivertreter wird es schwierig, lokal für pragmatische Lösungen einzutreten und national für grundsätzliche Wegeentscheidungen einzutreten. Je stärker die Identifikation mit dem Sozialraum ist, umso eher gelingen solche Diversitäten (»in unserem Stadtteil«). Auch deshalb ist es sinnvoll, viele Verfahren und staatliche Probleme sehr viel stärker kommunalpolitisch und lokal anzugehen vor allem das zentrale Lern-Bildungs- und Schulthema (Hummel, 2011). Zusätzlich stellt sich die Frage nach der Rolle der Wirtschaft, Arbeitswelt und Unternehmen und ihrer Rolle in der Bürgerbeteiligung.

Während sich klein- und mittelständische Unternehmen auf die Bürgerseite werfen, ziehen sich Großunternehmen auf stumme Beobachterrollen zurück. Eine an postmodernen Such- und Fluchtbewegungen orientierte Bürgerbeteiligung muss die Rolle als Arbeitnehmer, Unternehmer, Produzent und Konsument aller Beteiligten sehr viel deutlicher machen. Bekannt ist das Dilemma beim Paradebeispiel der Verkehrsberuhigung. Alle fordern sie als Bewohner, aber ignorieren sie als Autofahrer. Alle wollen den Tante Emma Laden, aber alle kaufen im Supermarkt. Solche »vorgeschaltete Interessensabwägung« gehört in postmodernes life style management und ist vielleicht für eine ironische Bemerkung geeignet, schwerlich aber für moralische Sanktionierung. Die Mehrzahl der Bürger wird Kompromisse mit der political correctness machen müssen und genau das zeichnet, wenn es denn offen vorgetragen wird, auch die Tragfähigkeit des lokalen Lebenstilansatzes, der Bürgerbeteiligung der dritten »koproduktiven Art« aus.

8) Bürgerbeteiligung und Formen der Mediation

Ob die Methode der Bürgerbeteiligung Bürgerforum, Panel, Planungszelle usw. heißt, ist zweitrangig. Der Begriffskanon steht für versachlichte Verfahren in emotionalem »Gewässer« weil es allesamt Methoden sind, die durch das Zufalls- oder Neutralitätsprin-

zip die Interessengebundenheit der Einzelnen und die Emotionalität der Betroffenen mildern wollen.

Wichtiger wäre nicht die emotionale Spannungsabfuhr, sondern der Aufbau, eine Art Architektur sich gegenseitig kontrollierender Emotionen und Interessen. Unbefriedigende Bürgerbeteiligung erfolgt selten weil sich zwei Seiten konfliktreich gegenüberstehen, sondern weil sie nicht auf Augenhöhe streiten und sich im Spiegel Dritter und Vierter erleben können.

Der Vorteil klassischer Tarifkonflikte und ihrer Schlichterverfahren und bei Wettkampfspielarten ist eine festgelegte Konfliktkultur (Schiedsrichter). Wenn diese Erfahrungen nun für Bürgerbeteiligungen übernommen werden, verzerrt es die reale Interessenlage. Bürger streiten mit ihren Stadtverwaltungen letztlich stellvertretend für andere Gruppen, die die Verwaltung vielleicht mehr im Blick hat.

Zu weiter entwickelten Bürgerbeteiligungsformen gehört die Transparenz und Performanz der Interessengruppen, d.h. deutlich zu machen, dass es um gesellschaftliche Interessen und Gerechtigkeitsfragen geht – hinter jeder Straße stehen Autofahrer, hinter jeder Flächenentscheidung Investoren etc. Schlichter, die wie in Stuttgart 21 nur an der »Verwaltungsvorlage« den Kompromiss basteln, führen die wirklichen Akteure nicht zusammen.

Dies ist zu wenig für eine Stadtentwicklung, die zu neuen Formen der Bürgerbeteiligung und Weiterentwicklung ihrer lokalen Demokratie durch koproduktive Engagementformen kommen will.

Das Ziel kann nicht heißen »Es herrscht wieder Ruhe in der Stadt«, sondern es herrscht ein lebendiges Klima, eine Kultur der Anreicherung, Anstiftung und im Zweifel der direkten Auseinandersetzung der betroffenen Akteure – das macht Zivilgesellschaft aus. Zu solcher Bürgerbeteiligung gehört auch die Mobilisierung im Vorfeld, gehört nicht die Frage »wie man aus Betroffenen Beteiligte machen muss (wer muss angehört werden?)«, sondern wie man »viele Beteiligte schaffen kann, die in einem frühen Stadium für Interessenausgleich sorgen«.

9) Nachhaltigkeit und Zeitachsen in der Bürgerbeteiligung

Zum einen ist der Grund dafür, dass die Lebenswegorientierung moderner Staatsbürger heute soviel Unberechenbarkeit und Flexibilität aufweist, dass heutige Nichtbetroffenheit schon morgen Betroffenheit heißen kann und umgekehrt. Zum anderen werden durch Mobilisierung mehr Gruppen und Schichten als bei der klassischen Beteiligung erreicht, die extrem sozial selektiv wirkt.

Städtische Strategien für Großprojekte und Events (von Kulturhauptstadt bis Konversion) haben eine Bürgerbeteiligung zu organisieren, die sich in Bürger hineindenkt, sozusagen die möglichen differenten Mobilisierungslagen vorweg nimmt, möglichen Interessenslagen durch Einfühlung in deren Nöte eine Gestalt verleiht, die Ziele der Gesamtmaßnahme (nicht deren Legitimierung) so plastisch und konkret als möglich schildert und konkrete Koproduktions(Mitmach)-gelegenheiten für alle aufbaut. Nachhaltige Bürgerbeteiligung denkt über die realen Bürger hinaus sowohl an frühere (jedes Projekt hat »eine historische Seele«) als auch an potentielle und künftige Generationen.

Die klassische Kompetenz der planenden Stadtverwaltungen ist gegenwartsbezogen, fachlich, konfigurativ. Die Verwaltung macht gegenwartsbezogen deutlich, was passiert, wenn an dieser oder jener Stelle nichts passiert bzw. was mit wem passiert, wenn etwas passiert (Folgen, Wechselwirkungen, Verpflichtungen usw.) in der Stadtentwicklung.

Postfigurative Kompetenzen können zusätzlich die sein – vor allem unter Einbeziehung von Stadtgeschichte/Geschichten – , die der Bürgerschaft gut und plausibel erklären können, warum etwas so gekommen ist und nun der Entscheidung bedarf.

Präfigurative Kompetenzen sind aber heute wichtiger denn je und sollten in Stadtverwaltungen erprobt werden. Sie beschreiben die Fähigkeit Zukunftsentwürfe plastisch, realistisch und entscheidbar zu machen. Was wird mit der Stadt und ihrer Stadtgesellschaft werden und was könnten folgende Weichenstellungen in der Energie-, Verkehrs- oder Sozialpolitik bedeuten. In der Regel zielen solche Debatten stark auf präventive und mobilisierende Maßnahmen wie etwa in der Bildung, bei Gesundheit oder Integration,

allseits bekannt beim Klimaschutz. Solche Debatten neigen dazu, viel zu moralisch und abstrakt geführt zu werden. Letztlich sind sie aber an den lebenslagebezogenen Sorgen der Bürgerschaft näher dran als viele klassische Beteiligungsverfahren, die viel zu schnell Besitzstands- und Interessenwahrend sind. Präfigurative Strategien knüpfen an den Sehnsüchten der Menschen an. Worin besteht dabei Bürgerbeteiligung?

10) Bürgerbeteiligung hat ihren Ort und ihre Zeit

Die Auseinandersetzung zur Zukunft der Bürgerbeteiligung erfordert eine Betrachtung der Geschichte der Bürgerbewegungen selbst, die ihrerseits emotionaler Schub und kollektive Lernprozesse für mehr Mut im öffentlichen Verhalten sind. Dabei geht es weniger um Effizienz als um Erfahrungen der Teilhabe, Einmischung und Methodensicherheit (beginnend bei Demonstrationserfahrungen). Die Geschichte vieler Etappen wie der Antiatombewegung lehrt, dass es meist sieben wichtige Indikatoren von Bewegungen gibt:

(1) Sich Gehör zu verschaffen, Protest aus Minderheit und zur Positionierung

(2) Wahrgenommen werden und Auslösung alternativer Suchen und wissenschaftlicher Betrachtung

(3) Eindringen in die Lebenswelt und Lebensstil der Aktiven (Bsp. Ökos) und Prägung des Konsumverhaltens

(4) Überwindung deren Milieugrenzen und Sprengung der Meinungsgettos und Gruppeninseln

(5) Andocken an Macht durch Einwirkungsmöglichkeiten in Gesetze, Haushalte, Medien, Ämter

(6) Unmittelbare Wirkung auf ökonomische Strukturen und Prozesse/Märkte

(7) Gesicherter Rechtsstatus in Demokratie durch Rechtsstaat und freie Medien

Diese Indikatoren können so durchlaufen die Wirksamkeit einer Bürgerbewegung begründen.

Auch die Bürgerschaftsentwicklung kennt ihre historischen Protestdaten nicht zuletzt Friedensketten, DDR-Umbruch etc. Sie kennt alternative Ausweich»manöver« wie die Konzepte der Bürgerarbeit, Freiwilligenagenturen, Agenda 21 Prozesse, Bundestagsenquete zum Bürgerengagement, die das Thema vorangebracht, aber auch befriedet und instrumentalisiert haben.

Sie kennt alle Elemente im Lebensalltag und ihre Verbreitung in Firmen hinein, heraus aus der typischen mittelständischen Engführung. Und es ist auf der Machtebene (so Indikator 5 s.o.) angekommen in zahlreichen Stabsstellen auf kommunaler und Landesebene, in Wahlprogrammen. Schließlich sind viele kommunale Dienstleistungen inzwischen mit »Bürger«kapital erstellt oder gesichert worden. Dies alles rechtfertigt davon zu sprechen, dass aus der Debatte um neues Bürgerengagement regelrecht eine Bewegung an sich geworden ist, die ihrerseits die formalen Formen der Bürgerbeteiligung verändert. Diese Formen sind mit Engagementlandschaften zu verknüpfen.

Bei Grundsatzfragen in Kommunen sind prinzipiell alle betroffen und nicht mehr die vermeintlich »Betroffenen«. Allerdings bedarf es der Klärung, was Sache der gewählten Vertreter ist (Gemeinderäte) und was Sache beteiligter, engagierter Bürger. Die gewählten Vertreter sollten sich der Bürgerbeteiligung stärker bedienen als Ressourcen- und Kompetenzinstrument. Durch die Hinzuziehung von Teilen der Bürgerschaft können komplexe Lösungen möglicherweise anders angegangen werden. Das wäre die spiegelbildliche Antwort der Verwaltung auf den Wunsch der aufgeklärten Bürger nach Koproduktion. Sie selbst, die Verwaltung, benötigt die Bürgerschaft als Koproduzenten vieler Abläufe in der Stadt, ob das die Mitwirkung an Sauberkeit und Sicherheit, Verkehrsverhalten und Toleranz, Investitionsbereitschaft und Energiesensibilität ist.

Dem Wesen nach steckt dieser Gedanke beim Ansatz der offenen Bürgerhaushalte, der Mitwirkung am finanzpolitisch gesteuerten Geschehen der Stadt. Die Gefahr dieser Verknüpfung von Beteiligung, Engagement, Mitwirkung und kontinuierliche Mitverantwortung liegt auf der Hand. In einem freilich aufklärerisch gemeinten Sinne wird der Bürger »fürsorglich kolonialisiert«, eingespannt

in die öffentlichen Geschäfte der Stadt, zum »freiwilligen« Beamten erklärt.

Hierbei geht es sowohl darum die »Freiwilligkeit« aufrechtzuerhalten als auch die moderne Alltagsarbeitsteilung. Der dauerhaft »eingespannte oder sich selbst ununterbrochen ermächtigende Bürger« ist, wie der amerikanische Zivilgesellschaftsphilosoph Michael Walzer angedeutet hat, nicht die Wunschvorstellung einer modernen pluralen Demokratie (Walzer, 1992).

Dem muss ein kommunaler Ansatz der Bürgerbeteiligung ebenso gerecht werden wie der Sorge um »zu wenig« Teilhabe (in diesem Sinne gibt es kein objektives Maß des richtigen Engagements). Phasen und Perioden der Beteiligung müssen sich abwechseln mit Phasen der Entscheidung, der Arbeit, der Reifung. Alle ausbildungsnahen Projekte lösen dies scheinbar »natürlich« mit der Besetzung der unterrichtsrelevanten Zeit und lassen Semester- und Schulferien außen vor. Ebenso könnte Verwaltung Bürgerbeteiligung nur »montags bis donnerstags« organisieren, Kirchen und Sportvereine nur am Wochenende, Betriebe nur an der produktionsfreien Zeit. Zeitrhythmus, Länge, Pünktlichkeit und Intensität der Beteiligungsprozesse – also die Öffnung der Prozesse ist ebenso wichtig wie die Bündelung der Prozesse – Dokumentation, Bewertung, Abschluss, Kritik, Wertschätzung. Weil es sich hier nicht um rational effektiv gesteuerte Prozesse in der Hauptsache geht sondern um gesellschaftliche Teilhabe, ist die Bewältigung und Identifikation wichtiger.

Wie in der Dynamik einer »Ziehharmonika« kann der Prozess entfaltet werden, muss aber konsequent auch wieder geschlossen werden, weil er sonst nicht Prozess sondern institutionalisiertes Verfahren ist und den situativ bezogenen, anlassbezogenen Charakter verliert.

Ein noch so ausgefeiltes Beteiligungsverfahren wird Misstrauen oder Konfliktträchtigkeit, soziale Segregation oder Sachzwänge durch Dritte nicht völlig ausschließen können. Es kann aber zeitgemäß gewendet auf lebensstilbezogenes koproduktives Handeln sowohl die demokratische Identifikation erhöhen, den Mut zu Engagement stärken und gesellschaftlichen ökonomischen Mehrwert durch Erschließung von Kompetenzen und Senkung der Kosten von Kontrolle und Misstrauen verbessern. Angesichts der anstehenden Herausforderungen der Städte und Gemeinden sollte dies jede Anstrengung wert sein. Wutbürger gehören dazu wie Gutmenschen, Wichtigtuer und stille Helden. Die Gelassenheit diesen Ausformungen gegenüber wird zunehmen je mehr, und nicht je weniger, Menschen sich emotional auf Teilhabe einlassen.

Literatur

Wolf Lotter, Mittendurch. Nach vorn. In: brand eins, Ausgabe März 2011, S. 46 ff

SIGMA unter www.sigma.de und SINUS bei www.vhw.de

Martina Löw, Soziologie der Städte, suhrkamp, 2008

Michael Walzer, Zivile Gesellschaft und amerikanische Demokratie, Berlin 1992

Anthony Giddens, Jenseits von rechts und links, suhrkamp 1997

Richard Florida, The rise of the creative class, NY 2002

Konrad Hummel, Die Bürgerschaftlichkeit unserer Städte, Berlin 2009

Konrad Hummel, Bildungslandschaften in: Sozialmagazin Heft 1/2011

pnd | online
www.planung-neu-denken.de

»Voten« statt wählen?
Zur Krise der repräsentativen Demokratie[1]

Werner T. Bauer, arbeitet als wissenschaftlicher Mitarbeiter für die Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung in Wien. Werner T. Bauer ist Kurator der Dauerausstellung »Das Rote Wien« und Redakteur des gleichnamigen Internetlexikons. Außerdem ist er Autor mehrerer Dokumentarfilme sowie zahlreicher wissenschaftlicher Artikel und Sachbücher.

»BürgerInnenbeteiligung« ist eines der Zauberwörter unserer Zeit. Gleichzeitig gehen auch in Europa immer mehr »Wutbürger« auf die Straßen und rufen den politischen Repräsentanten entgegen »*Ihr vertretet uns nicht*«. Die folgenden Ausführungen verstehen sich als ein Plädoyer für die konventionelle Form der politischen Partizipation, die zugleich auch die allgemeinste und egalitärste ist – die Wahl.

Dass immer mehr wahlberechtigte Bürger den Wahlen fernbleiben, ist eine Tatsache, auf die ich wegen der gebotenen Kürze nicht im Detail eingehen werde. Hier ein paar Zahlen: In Deutschland erreichte die Wahlbeteiligung bei Bundestagswahlen 1972 mit über 91% ihren Höchststand; nach der Wiedervereinigung sank sie auf unter 80% und lag zuletzt, 2009, bei nur noch knapp 71%.

Noch deutlicher wird dieser Abwärtstrend auf Landesebene, wo die Wahlbeteiligung in Bayern, in Hessen oder in Niedersachsen von über 80% in den 1970er Jahren auf zuletzt knapp 60% gefallen ist. In den neuen Bundesländern, wo die Wahlbeteiligung nach der Wiedervereinigung bei über 70% lag, betrug sie zuletzt nur knapp über 50% (Anhang, Tabelle 1). Ähnlich verhält es sich bei Kommunalwahlen, wo die Beteiligung in vielen Kommunen zuletzt bei nur noch Plus-Minus 50% lag.

Auch in Österreich, wo die Wahlbeteiligung bei Nationalrats-, also Parlamentswahlen, von 1945 bis 1983 jeweils über 90% betrug, sank sie seither langsam, aber kontinuierlich auf unter 80% – was im internationalen Vergleich immer noch sehr hoch ist. Deutlicher fällt der Rückgang bei Landtagswahlen aus, wo die Wahlbeteiligung lange Zeit bei über 90%, dann bei über 80% lag und seit Ende der 1980er Jahre auf z.T. unter 70% gesunken ist. (Anhang, Tabelle 2). Und auf kommunaler Ebene liegen die Werte, v.a. in den größeren Städten, nunmehr bei unter 60% (Anhang, Tabelle 3).

In Großbritannien lag die Wahlbeteiligung zuletzt, 2010, bei 65% – ein geringfügiger Anstieg nach dem Allzeittief von 2001, als mehr als 40% der Stimmberechtigten kein Votum abgaben. Auch in Frankreich sank die Wahlbeteiligung in den letzten zwanzig Jahren um 5% bis 10%; bei den Parlamentswah-

[1] Redigierte Fassung des bei der PT-Tagung am 7. Juli 2011 gehaltenen Vortrags.

ISSN 1868 - 5196

len 2007 betrug sie nur noch 60%. In den Niederlanden ist die Wahlbeteiligung bei Parlamentswahlen seit 1945 um beinahe 15%, in Portugal seit 1975 um mehr als 30% gefallen. Konstant hoch ist die Beteiligung in Skandinavien, mit Ausnahme Finnlands.

Zusammenfassend lässt sich, aufgrund der zur Verfügung stehenden Zahlen, die Frage, ob es einen signifikanten Rückgang bei der Wahlbeteiligung gibt, demnach mit einem klaren Ja beantworten.

Noch zu Beginn des Millenniums wurde die sinkende Wahlbeteiligung in Ländern wie Österreich oder Deutschland von vielen Beobachtern als »demokratischer Normalisierungsprozess« schöngeredet. Gerne wurde in diesem Zusammenhang auf funktionierende »Musterdemokratien« mit noch geringerer Wahlbeteiligung verwiesen – beliebteste Beispiele sind dabei die Schweiz oder die USA. Jedenfalls – so der Tenor – sei noch keine Demokratie an zu niedriger Beteiligung gescheitert.

Der Mannheimer Wahlforscher Dieter Roth meinte etwa, er sehe in einer hohen Wahlbeteiligung eher ein Krisensymptom[2], eine Ansicht, die auch der österreichische Meinungsforscher Wolfgang Bachmayer teilte: Die Wahlbeteiligung steige mit zunehmender Spannung, Kontroverse und Krise, und *»in dieser Hinsicht wünsche ich mir keine hohe Wahlbeteiligung.«*[3]

Gegen die These der »Normalisierung« spricht allerdings die in zahlreichen Umfragen deutlich erkennbare Parteien- und Politikaversion vieler Bürger. Der Rückgang der Wahlbeteiligung, meint etwa Ursula Feist, sei deshalb weniger ein Indiz für die demokratische Normalisierung des politischen Lebens, als vielmehr ein Signal für politische Unzufriedenheit und diffuse Verdrossenheit.[4] Ein weitverbreitetes Gefühl, das sich im mangelnden Interesse an den politischen Entwicklungen – bis hin zum völligen Desinteresse an »der Politik« im allgemeinen – manifestiert, weil es für die eigenen Lebensverhältnisse völlig irrelevant sei, welche Parteien und Politiker gewählt würden, da sich »ohnedies nichts ändern« werde.

Diese Haltung geht mit einem immer geringeren Vertrauen vieler Bürger in die politischen Akteure, aber auch in das gesamte politische System einher, das – so jedenfalls der äußere Anschein! – in erster Linie durch Skandale gekennzeichnet ist.

Angesichts dieser zunehmenden Apathie und Entfremdung sowie der Tatsache, dass Wahlenthaltung immer und vor allem auf Kosten der sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen geht, muss die Ansicht, wonach eine niedrige Wahlbeteiligung nur die grundsätzliche Zufriedenheit mit dem politischen System widerspiegle, als Zynismus bewertet werden. Denn wir sollten nicht vergessen, dass es bei der Wahl auch um die Legitimität der Herrschaft geht, und dass die Bürger durch ihre Beteiligung an Wahlen ein zentrales Element des demokratischen Systems und damit das System als solches anerkennen.

Doch wer sind die Nichtwähler, und was treibt sie an? In politischen Kommentaren – vor allem nach Wahlen – wird oft von der »Partei der Nichtwähler« gesprochen. In Wahrheit gibt es »die Nichtwähler« als klar definierte Gruppe natürlich nicht. Günter Radtke, der bereits 1972 eine Pionierarbeit zu diesem Thema vorgelegt hat, ermittelte unter den damaligen Wahlverweigerern etwa ein Drittel »Dauernichtwähler«, also echte Nichtwähler, bei denen er unter anderem auch eine mangelnde soziale Integration konstatierte[5].

[2] Dieter Roth, Sinkende Wahlbeteiligung – eher Normalisierung als Krisensymptom. In: Karl Starzacher (Hrsg.), Protestwähler und Wahlverweigerer: Krise der Demokratie?, Köln 1992, 58–68.

[3] Beim „Standard-Montagsgespräch“ unmittelbar nach der Europawahl im Juni 2004.

[4] Ursula Feist, Niedrige Wahlbeteiligung – Normalisierung oder Krisensymptom der Demokratie in Deutschland? In: Karl Starzacher (Hrsg.), Protestwähler und Wahlverweigerer: Krise der Demokratie? Köln 1992, 40–57.

[5] Günter Radtke, Stimmenthaltung bei politischen Wahlen in der Bundesrepublik Deutschland. Eine empirische Untersuchung von Wahlberechtigten ohne Wahlintention sowie von den Nichtwählern der Bundestagswahl 1965. Meisenheim am Glan 1972.

Tatsächlich zeigen auch neuere sozialwissenschaftliche Untersuchungen einen deutlichen Zusammenhang zwischen der Wahlbeteiligung und der gesellschaftlichen Integration in sozialen Netzwerken, etwa in Form von Mitgliedschaften in Kirchen, Gewerkschaften, Vereinen oder anderen Organisationen; das bedeutet, dass die Bereitschaft zum Wählen mit der Einbindung der betreffenden Person in ein System sozialer Beziehungen steigt. Daher auch die höhere Wahlbeteiligung in ländlichen Regionen.

Heute unterscheidet die Wissenschaft grob gesprochen zwischen drei Gruppen von Nichtwählern: Erstens die kleine Gruppe der »technischen Nichtwähler«, die am Wahltag »verhindert« sind, zweitens die mit Abstand größte Gruppe, die »konjunkturellen Nichtwähler«, und drittens die »habitualisierten« oder Dauer-Nichtwähler, die bis zu 10% des Elektorats stellen. Im Gegensatz zu den konjunkturellen Nichtwählern, die von ihrer Partei vorübergehend enttäuscht sind, sind die Dauernichtwähler kaum stimulierbar und bestenfalls von populistischen Bewegungen zu einer Denkzettelwahl zu mobilisieren.

Ein wichtiger Faktor ist in diesem Zusammenhang die Bildung. Seit Einführung des allgemeinen Wahlrechts vor beinahe 100 Jahren zeigt sich, dass Personen mit geringerer Bildung und geringerem Einkommen tendenziell weniger häufig wählen gehen. Untersuchungen aus den USA, wo die »obere Hälfte« der Bevölkerung wählen geht, während die »untere Hälfte« zu Hause bleibt, aus Deutschland, Österreich oder den Niederlanden, wo nach der Abschaffung der Wahlpflicht im Jahr 1970 die Beteiligung bei den weniger Gebildeten viel stärker abfiel, als bei den besser Gebildeten, belegen dies. Eine geringe Wahlbeteiligung ist daher immer auch eine geringere Beteiligung der unterprivilegierten Bürger. Und das bedeutet, dass gerade linke Parteien zu den Verlierern einer geringen Wahlbeteiligung gehören.

Im Umkehrschluss hieße das, dass die Wahlbeteiligung mit Bildung, Berufsstatus und Einkommen steigt. Allerdings trifft diese, so wie andere »klassische« Korrelationen der Wahlforschung – etwa, dass die Bereitschaft zu wählen mit steigendem Alter zunimmt, oder dass Frauen tendenziell in etwas geringerem Maße zur Wahl gehen als Männer – umso weniger zu, je stärker die Zahl der Nichtwähler anwächst.

Wir können z.B. beobachten, dass zunehmend gerade die erfolgreichen und wohlhabenderen neuen Mittelschichten, mit ihrer ganz auf die Arbeit und den Lebensstandard konzentrierten Lebensweise, darauf verzichten, sich mit ihrer Stimmabgabe an der gesellschaftlichen und politischen Meinungsbildung zu beteiligen und sich von der Politik verabschieden. Über die Ursachen wurde viel spekuliert. Klar ist, dass, obwohl diese beruflich erfolgreichen Menschen das unter »klassischen« Nichtwählern weitverbreitete Gefühl der Ohnmacht nicht teilen, die Auffassung, dass ihre Stimmabgabe nutz- und folgenlos bleibt, auch unter ihnen weit verbreitet ist. Zugleich herrscht gerade in diesen Milieus die Überzeugung vor, dass sich die tatsächlichen Entscheidungszentren weg von Politik und Staat, hin zur Wirtschaft und in die großen Unternehmen, verlagert hätten.

Ein spezielles Thema ist die Wahlbeteiligung der Jugendlichen, die, soweit sie sich zurückverfolgen lässt, stets geringer als die durchschnittliche Teilnahme ist. Wobei es hier zwischen einer hohen Erstwahlbeteiligung, einem darauf folgenden relativ ausgeprägten Desinteresse und einer verstärkten politischen Involvierung mit zunehmendem Alter zu differenzieren gilt.

In Deutschland etwa sank die Wahlbeteiligung der 18- bis 24-jährigen, also der sogenannten Jungwähler, im Laufe der letzten beiden Jahrzehnte noch stärker, als die durchschnittliche, und lag zuletzt um fast ein Viertel unter dem Gesamtdurchschnitt. Parallel dazu sank auch der Jungmitgliederanteil der Parteien, in der SPD von 11% im Jahr 1974 auf unter 3%; bei der CDU beträgt er 2,5%, und selbst bei den Grünen dominieren mittlerweile die 40- bis 50-jährigen.

Die deutsche Shell-Jugendstudie 2010 zeigt, dass das allgemeine Interesse der Jugend an Politik gering, wenn auch gegenüber 2002 etwas gestiegen ist: 40% der Jugendlichen zwischen 15 und 24 Jahren bezeichnen sich selbst als »*politisch interessiert*« – gegenüber 55% im Jahr 1984 bzw. sogar 57% im Jahr 1991. Entscheidend ist auch hier das Bildungsniveau[6].

[6] Mathias Albert, Klaus Hurrelmann, Gudrun Quenzel, 16. Shell Jugendstudie. Jugend 2010, Frankfurt/Main 2010.

Wesentlich beunruhigende Zahlen und Fakten werden aus Österreich vermeldet. Laut der Österreichischen Jugend-Wertestudie 2007 wollen nur 7% der österreichischen Jugendlichen aktiv in der Politik mitwirken; 92% lehnen dies ausdrücklich ab! Politiker gingen aus dieser Umfrage als jene Berufsgruppe hervor, die das geringste Vertrauen unter den Jugendlichen genießt. Parallel dazu ist bei mehr als einem Drittel aller Jugendlichen beiderlei Geschlechts eine starke Hinwendung zum Autoritarismus und eine Tendenz zu offener Ausländerfeindlichkeit festzustellen. Ein Viertel der Jugendlichen kann sich sogar »*einen starken Mann*« an der Staatsspitze vorstellen[7].

Gleichzeitig ist der Grad des Unwissens bezüglich des politischen Systems und seiner Funktionsmechanismen bei den meisten Jugendlichen erschreckend hoch. Und selbst jene Jugendlichen, die bereit sind, sich zu engagieren, tun dies meist nicht in der traditionellen Politik und den Parteien, sondern vermehrt in Bürgerinitiativen, wobei die Trennlinie, wie Elmar Wiesendahl in seiner Studie »Keine Lust mehr auf Parteien« meint, heute nicht mehr »*zwischen konventioneller und unkonventioneller Partizipation, sondern zwischen anstrengender und nicht anstrengender*« verläuft[8]. Die Anbiederung der Parteien an die Jugend und ihr Betteln um Partizipation wird von den meisten Jugendlichen jedenfalls als peinlich empfunden.

Lassen Sie mich noch ein Wort zu der Frage der institutionellen Regeln und ihres Einflusses auf die Höhe der Wahlbeteiligung sagen, also zu Fragen wie dem Wahlrechtstyp, den Sperrklauseln, dem Kumulieren und Panaschieren, der Wahlpflicht, dem Wahltag, der Frage, ob »nachrangige« lokale Wahlgänge mit »erstrangigen« nationalen kombiniert werden, der Briefwahl oder dem e-Voting. Hier lässt sich feststellen, dass der Einfluss institutioneller Faktoren auf die Wahlbeteiligung meist überschätzt wird, und Erleichterungen bei der Stimmabgabe (etwa die Briefwahl oder die Senkung des Wahlalters) wesentlich schwächer wirken, als vielfach angenommen.

Abschließend gilt es zu fragen, ob der beschriebene Trend unumkehrbar ist und was die direkten Folgen einer weiter steigenden Politikabstinenz für unsere Demokratien bedeuten.

Der vielzitierte, wenn auch wissenschaftlich schwer fassbare »Zeitgeist« unserer scheinbar individualisierten Konsum- und Spaßgesellschaft, in der lieber »gevotet« als gewählt wird, lässt eine baldige Trendumkehr nicht erwarten. Im Gegenteil: Politik gilt vielen Bürgern als zutiefst »schmutziges Geschäft«, das Ansehen der Politiker ist im Keller und die Auflösung der traditionellen Sozialmilieus, oder zumindest des Bewusstseins der Zugehörigkeit zu einem solchen, und der damit einhergehende politisch-ideologische Bindungsverlust werden aller Voraussicht nach zu einer weiteren Zunahme der Nicht-, aber auch der Wechselwähler führen.

Einerseits gibt es da die verdrossenen Verweigerer, die als Wähler vorwiegend rechtspopulistischer Protestparteien Furore machten, andererseits aber auch diejenigen, die »mehr Demokratie« und neue partizipative Mitbestimmungsmöglichkeiten jenseits der traditionellen Parteipolitik einfordern. Wie diese aussehen und funktionieren können, und ob wir uns eine stärker plebiszitäre Demokratie wünschen sollen, ist eine andere Frage.

Politische Parteien und politische Spezialisten sind für unsere Demokratie unverzichtbar. Das Beispiel des diffusen Parteiensystems in den USA zeigt ganz deutlich: Wo Parteien quasi nur Wahlbündnisse sind, wächst der Einfluss wirtschaftlich organisierter Interessen ins Unkontrollierbare. Außerdem ist zu befürchten, dass in einer Demokratie ohne weltanschaulich definierte Parteien Demagogen und Populisten, die auf kurzfristige Stimmungsschwankungen setzen, noch wesentlich größeren Einfluss als bisher erhielten.

Ob die alten Volksparteien in der Lage sein werden, die nötigen Reformen umzusetzen, ist fraglich. Ihre Reformvorhaben klingen

---

[7] Christian Friesl, Ingrid Kromer, Regina Polak (Hrsg.), Österreichische Jugend-Wertestudie 2006/2007 „Lieben, Leisten, Hoffen. Die Wertewelt junger Menschen in Österreich." Österreichisches Institut für Jugendforschung, Institut für Praktische Theologie, Wien 2008.

[8] Elmar Wiesendahl, Keine Lust mehr auf Parteien. Zur Abwendung Jugendlicher von den Parteien. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B10 / 2001, 7–19.

allesamt erstaunlich gleich: da ist von »Öffnung« die Rede, von »neuen Beteiligungsformen«, von »Organisationsreform«, und »neuen Kommunikationswegen« (siehe Anhang, Reformvorschläge). Gleichzeitig droht das Konzept der »Mitgliederpartei« am Mitgliederschwund zugrunde zu gehen – ganz abgesehen davon, dass die Mitgliederstrukturen der großen Volksparteien die Gesellschaft als ganzes schon lange nicht mehr abbilden. Während Frauen, Jugendliche, Migranten, Arbeitslose, aber auch Vertreter aus Wissenschaft und Kultur immer noch stark unterrepräsentiert sind, entwickelt sich die politische Klasse immer stärker zu einem exklusiven Milieu. Diese »Austrocknung« ist nicht nur finanziell schmerzhaft, v.a. entfernt sie die Parteien immer mehr von ihren »Humanressourcen«, jenen Bevölkerungsgruppen also, die sie vertreten wollen.

Auffallend ist jedenfalls, dass Parteien mit einem sehr eindeutigen Profil, wozu auch die rechten Populisten gehören, ihre Anhänger viel eher zu den Urnen bringen, als Parteien mit breitem Profil. Vielleicht, so der französische Politologe Alain Garrigou, vermissen viele Bürger in unseren entwickelten Demokratien, in denen alle mit sehr ähnlichen Konzepten um die politische Mitte buhlen, genau das, worum es bei Wahlen in erster geht: nämlich die Möglichkeit einer Entscheidung zwischen echten Alternativen[9].

Anhang

Tabelle 1: Deutschland – Wahlbeteiligung bei Landtagswahlen (in %, Auswahl)

Baden-Württemberg:	1972: 80	1996: 67,6	2006: 53,4
Bayern:	1966: 80,6	1998: 69,8	2008: 57,9
Hessen:	1978: 87,7	1999: 66,4	2009: 61
Niedersachsen:	1974: 84,4	1998: 73,8	2008: 57
Nordrhein-Westfalen:	1975: 86,1	1990: 71,8	2010: 59,3
Rheinland-Pfalz:	1983: 90,4	1996: 70,8	2011: 61,8
Saarland:	1990: 83,2	1999: 68,7	2004: 55,5
Sachsen:	1990: 72,8	1999: 61,1	2009: 52,2
Thüringen:	1994: 74,8	1999: 59,9	2009: 56,2

[9] Alain Garrigou, Müde Demokraten. Wahlabstinenz und Entmachtung der Politik. In: Le Monde Diplomatique Nr. 6723, 12.4.2002.

Tabelle 2: Österreich – Wahlbeteiligung bei Landtagswahlen (in %, Auswahl)

Wien:	1954: 93	1983: 85,2	2010: 67,6
Niederösterreich:	1959: 95,4	1983: 83,9	2008: 74,5
Burgenland:	1968: 95,2	1987: 89	2010: 77,3
Steiermark:	1957: 96,9	2000: 74,6	2010: 69,5
Oberösterreich:	1955: 93,9	1985: 85,8	2009: 80,3
Salzburg:	1959: 90,9	1984: 80,6	2009: 74,4
Kärnten:	1956: 94,2	1984: 83	2009: 81,8
Tirol:	1957: 93,4	1984: 88,8	2008: 65,8
Vorarlberg:	1959: 93,7	1994: 89,2	2009: 68,4

Tabelle 3: Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen (in %, Auswahl)

Salzburg (Stadt):	1953: 86,5	1982: 71,4	2009: 57,1
Graz:	1958: 94,3	1983: 88,5	2008: 57,9
Bayern:		1990: 75	2002: 63,2
Hessen:		1993: 71,3	2001: 52,9
Rheinland-Pfalz:		1994: 74,1	2004: 58
Sachsen:		1994: 70,4	2004: 46,1
Sachsen-Anhalt:		1994: 66,2	2004: 42,2

Reformvorschläge

Demokratisierung und Öffnung der Parteien

- Stärkere Mitwirkungsrechte und neue Partizipationsformen für Parteimitglieder (Vorwahlen, Mitgliederbefragungen etc.)
- Größere Transparenz bei Entscheidungen
- Spitzenfunktionäre werden verstärkt durch die Basis bestimmt
- Einrichtung von „Schnuppermitgliedschaften"
- Förderung von Seiteneinsteigern, die externes Wissen einbringen
- Förderung von und regelmäßiger Kontakt zu Bürgerinitiativen, Vereinen und Verbänden, die zwar keine Vorfeld- oder Teilorganisationen der eigenen Partei bilden, deren politische Ziele aber ähnliche sind.

Internationalisierung der Parteien

Auf mittlere Sicht stellt der europäische Zusammenschluss etwa der sozialdemokratischen Parteien eine zwingende Notwendigkeit dar; dazu gilt es, eine gemeinsame Programmatik und eine engere organisatorische Verzahnung zu entwickeln, die über die bisherigen Kooperationen, etwa anlässlich von EU-Wahlen, weit hinausreichen.

Reform des Wahlrechts

Demokratie braucht hauptberufliche Spezialisten! Deshalb ist und bleibt die indirekte oder repräsentative Demokratie unverzichtbar – selbst wenn der Trend zweifellos in Richtung „direkter Demokratie" geht. Einer der am häufigsten genannten Reformvorschläge läuft deshalb auf eine Stärkung des Persönlichkeitswahlrechts und auf eine engere Bindung der Wähler zu „ihren Abgeordneten" hinaus.

Ausbau der plebiszitären Elemente

Viele Experten sehen in einer zu starken Betonung direktdemokratischer Elemente eine Gefährdung der parlamentarischen Demokratie und verweisen auf die nicht zu unterschätzenden Gefahren, denen sich eine Demokratie aussetze, wenn potentiell antidemokratische Fragestellungen einer Volksabstimmung unterworfen werden könnten – vor allem wenn im Vorfeld einer solchen Abstimmung Populisten und Demagogen ungehindert agitierten.

Die Befürworter einer Ausweitung der plebiszitären Demokratie verweisen dagegen gerne auf das Schweizer Beispiel, wo es bis dato noch zu keinerlei Auswüchsen in dieser Richtung gekommen sei – eine These, die spätestens seit dem Schweizer „Minarettverbot" angezweifelt werden muss! Dazu Hans Köchler: *„Demokratische Abstimmungen machen nur Sinn, wenn das soziale Milieu, in dem sie stattfinden, schon demokratisch strukturiert ist. Demokratie setzt also gewissermaßen sich selbst voraus"*.[10]

Ursula Feist spricht sich für eine Reform des politischen Systems aus, das sich von einem reinen Repräsentativsystem verabschieden und einen Schritt zu mehr direkt-demokratischer Beteiligung wagen soll. Entscheidend sei das Mischverhältnis beider Elemente!

Neue Formen der Stimmabgabe

Genannt seien hier das Stimmensplitting, das Kumulieren und Panaschieren (Verteilen) – allerdings ist festzustellen, dass solche institutionellen Faktoren nur eine relativ geringe Rolle spielen.

Aktive Bürgerbeteiligung

Die bei vielen Bürgern vorhandenen Engagementspotentiale müssen in Zukunft besser genutzt werden. Bürgerengagement findet heute weniger in Parteien, sondern eher in losen Gruppen, projektbezogen, zeitlich begrenzt, mit hoher Fluktuation und in vermehrt informellen Strukturen statt. Die starren Hierarchien und Vorgaben des klassischen politischen Engagements in Parteien, Verbänden und Vereinen stehen mit diesen

[10] Hans Köchler, Das Prinzip Demokratie: Realität und Möglichkeit. Vortrag auf dem internationalen Symposion über direkte Demokratie, Bozen, 17.–18. Mai 1996. Arbeitsgemeinschaft für Wissenschaft und Politik an der Universität Innsbruck, 1997.

Anforderungen nicht mehr in Einklang. Mittelfristig ist mit einer verstärkten Nachfrage nach neuen Beteiligungsformen zu rechnen.

Die Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland (1999) hat deshalb einen Katalog von neuen oder weiter zu entwickelnden Formen von Bürgermitwirkung erstellt. Darin enthalten sind:

- Bürgerversammlungen, die auch kurzfristig und spontan zu aktuellen Projekten und Themen einberufen werden können.
- Schaffung von Beiräten als Beratergremien für die Verwaltung.
- Anhörungen, um Interessengruppen Gelegenheit zu geben, sich zu bestimmten Projekten, Konzepten oder Themen zu äußern.
- Bürgerbefragungen, bei denen die Gemeinde z.B. in Planungsfragen die Bürgermeinung aufgrund einer repräsentativen Umfrage ermittelt.
- Runde Tische, die eine grundsätzliche Diskussion ermöglichen, beratende Entscheidungsvorbereitung bieten und z. T. nichtöffentlich tagen können.
- Mediationsverfahren zur Konfliktbewältigung.
- Aktives Beschwerdemanagement, bei dem Bürger Beschwerden, Anregungen und Vorschläge vorbringen können, die gegebenenfalls in verwaltungsinterne Verbesserungs-maßnahmen oder in politische Aufträge überführt werden.
- Gemeinsame Projektgruppen von Bürgern, Politik und Verwaltung, in denen die von konkreten kommunalen Projekten betroffenen Personen nicht nur gehört, sondern auch aktiv in die Strategie, in die Übernahme organisatorischer Aufgaben sowie in die Umsetzung von Projekten eingebunden werden können.
- Aufgabenwahrnehmung durch die Bürger, die dabei sogar eine Art von „Selbstverwaltung“ üben und so zu aktiven Anbietern kommunaler Leistungen werden können.

Resumé

Bei einer realistischen Einschätzung der Möglichkeiten und Grenzen der verschiedenen Vorschläge zu einer Reform des Wahlrechts kann festgestellt werden, dass eine Mischform von repräsentativen und direktdemokratischen Mechanismen, wie wir sie aus der Schweiz kennen, demokratiepolitisch zumindest adäquater erscheint, als es das derzeitige, fast ausschließlich an Parteien orientierte System ist.

Allerdings werden all diese im Prinzip sehr begrüßenswerten Maßnahmen wohl nur dann ihre gewünschte Wirkung entfalten können, wenn das gesellschaftliche Klima sich wieder in Richtung einer stärkeren Politisierung der Bürger verändert.

Die Spielräume für institutionelle Innovationen (Einführung oder Ausbau von Volksbegehren und Volksentscheiden, Personalisierung des Wahlrechts, stärkere Beteiligung der Wähler an der Auswahl der Kandidaten etc.) sind relativ begrenzt. Eine tatsächliche „levée en masse“, meint auch Oscar Gabriel in seinem Beitrag zum WZB-Jahrbuch 2000, werden diese Reformen wahrscheinlich nicht auslösen können. Viel eher ist zu erwarten, dass durch solche Reformen die politisch aktiven Bürger ihre Einflussmöglichkeiten noch weiter steigern werden. Gabriels relativ illusionsloses Fazit lautet deshalb: Die Zukunft der Demokratie wird wohl stärker partizipativ sein. Eine effektivere Interessenvermittlung wird sich damit aber kaum erreichen lassen[11].

[11] Oscar W. Gabriel, Partizipation, Interessenvermittlung und politische Gleichheit. In: Hans-Dieter Klingemann, Friedhelm Neidhardt (Hrsg.), Zur Zukunft der Demokratie, WZB-Jahrbuch 2000, Berlin, 99–122.

pnd | online
www.planung-neu-denken.de

Politisch mitwirken?

PT_Tagung vom 7. Juli 2011 – Bericht aus der AG 1
res:publica - Bürgerinnen und Bürger als Akteure der Stadtentwicklung

Dirk Kron
Moderator, Wirtschaftsmediator (BM), Systemischer Organisationsentwickler
cg konzept, Büro für Planungskommunikation, Freiburg
www.cg-konzept.de

Der Verlust an Vertrauen in das repräsentative Demokratiesystem sei »eklatant« und letztlich »demokratiegefährdent«, warnte der Wiener Politikforscher Werner T. Bauer bei seiner Einführung in die Arbeitsgruppe »Politisch mitwirken« im Rahmen der PT-Tagung res:publica.

Die Abwendung großer Teile der Öffentlichkeit von der Politik, die quer durch alle Milieus festzustellen sei, nehme zu. Der Trend zum Nichtwähler mache dabei auch vor der lokalen Demokratie nicht halt. Im Gegenteil: werden doch mittlerweile selbst Oberbürgermeisterwahlen bei unter 20% Wahlbeteiligung entschieden.

Kann in einem Klima zunehmender Demokratieverdrossenheit politische Mitwirkung dennnoch gelingen? Und ist das lokale Demokratiesystem überhaupt mitwirkungsoffen? Diesen Fragen gingen die Teilnehmenden in der AG »Politisch mitwirken?« intensiv nach.

Tülin Kabis-Staubach konnte im zweiten Impulsreferat ihre Erfahrungen aus der Dortmunder Nordstadt einbringen. Ihre mit viel Herzblut vorgetragenen Beispiele aus einem unterpriveligierten Stadtteil im Ruhrgebiet sind einerseits ermutigend: auch in an Wahlbeteiligungen gemessen »demokratiefreien Zonen« ist Partizipation an konkreten Fragestellungen machbar. Vorraussetzung sei, so Frau Kabis-Staubach, dass »man mehr miteinander als übereinander spreche«. Dazu brauche es eine gemeinsame Sprache, Begegnung vor Ort und somit eine Art »aufsuchender Beteiligung«.

Auf der anderen Seite ständen durchaus Rückwärtsentwicklungen, beschrieb die viele Jahre im Planerladen e.V. Dortmund engagierte Tülin Kabis-Staubach ihre Praxiserfahrungen. Das Zunehmen prekärer Lebenssituationen präge mit seinen existenziellen Herausforderungen das Alltagsleben vieler Menschen in städtischen Räumen: »Die Menschen haben oft mit dem Überleben genug zu tun, da bleibt kein Raum, keine Zeit, keine Kraft um sich für die gemeinsame Sache zu einzusetzen«.

In der Diskussion wurden weitere Herausforderungen sichtbar, die als Hürden einem »wirksamen Mitwirken« im Wege stünden:

ISSN 1868 - 5196

so etwa die zunehmend spürbare »Wagenburgmentalität«, die den Umgang von Milieus miteinander ebenso präge wie die Kommunikationspraxis der Akteure in der Stadtentwicklung. Dialogfähigkeit erst einmal herzustellen, sei hier der erforderliche anstehende Schritt.

Kommunale Entscheidungsprozesse seien zudem inhaltlich und politisch meist sehr komplex und für Nicht-Insider kaum nachvollziehbaren Interessen unterworfen. Komplexität müsse daher besser erläutert und das politische System durchschaubarer und nachvollziehbarer gestaltet werden.

Eine Chance neues Vertrauen wachsen zu lassen liege darin, lokal eine neue »Wir-Instanz« zu schaffen, die Kommune als »gemeinsame Sache« neu ins Bewusstsein zu holen. Damit griff die Arbeitsgruppe einen einführenden Gedanken Klaus Selles zur Frage der Bürgerschaft und was sie ausmache, wieder auf. Eine gemeinsame Identität, ein neues bürgerschaftliches Selbst- und Stadtverständnis, könnte zur Plattform des Auslotens künftiger gemeinsamer Interessen werden.

Dabei kann die Rolle des Bürgers durchaus vielfältig sein: er ist in verschiedenen »Kleidern« unterwegs und in sich alles andere als ein homogener Meinungs- oder Interessenmonolith.

So kann er oder sie als Gegenpol zur vorherrschenden Meinung auftreten, kann als Querdenkerin oder Meinungsvervielfacher neue Aspekte in die Diskussion tragen. Zeigt er sich im Gewand des Anprangerers, Protestierer oder Skandalisierer, erfüllt er schnell die medialen Kriterien des sogenannten »Wutbürgers«. Bürger sollten, so eine Konsenslinie in der Diskussion, zunehmend die Möglichkeit erhalten vom Protestierer zum Mitgestalter »evolutionieren« zu können. Dabei könne das Mitentscheiden über lokale Budgets das Mitwirkungsgefühl und die Mitwirkungsbereitschaft steigern.

Den Umgang mit Vielfalt zu üben und dabei Entscheidungsfähigkeit zu gewährleisten, so ein Fazit aus der Diskussion, bleibe eine weiterhin aktuelle Herausforderung.

Fotos: oben: AG 1; mitte: Referent Werner T. Bauer, Moderator Dirk Kron, Referentin Tülin Kabis-Staubach; unten: Ergebnisse

pnd | online
www.planung-neu-denken.de

Wem gehört die Elbinsel?

Manuel Humburg, Jahrgang 1947, wohnt und arbeitet seit 1975 in Hamburg/Wilhelmsburg
Beruf: Hausarzt
Thema: Strategien gegen die Ohnmacht – Was braucht eine erfolgreiche Bürgerorganisation?
Mitorganisator der Zukunftskonferenz Wilhelmsburg
Vorstand Verein Zukunft Elbinsel Wilhelmsburg
www.insel-im-fluss.de
www.zukunftsplan-statt-autobahn.de

Der Beitrag erschien im Januar 2009 im »Wilhelmsburger Insel Rundblick« sowie in der Publikation über den IBA-Kultursommer 2008: Anke Haarmann und Harald Lemke (Hrsg.), Kultur | Natur. Kunst und Philosophie im Kontext der Stadtentwicklung, Salon Verlag Köln 2009

Eine Insel kommt unter die Räder

Im Osten rollen die Bagger

Kohle und Feinstaub von Westen

Zollzaun ohne Ende im Norden

Ein Autobahn-Drehkreuz in der Mitte

Wachsende Containergebirge

Die Elbvertiefung bedroht unsere Deiche

Wer glaubt, der »Sprung über die Elbe« sei eine Erfindung des amtierenden CDU-Oberbürgermeisters oder das originäre Vorzeigeprojekt eines quirligen Oberbaudirektors, irrt gewaltig. Mit der »Wachsenden Stadt«, dem Expansionsdrang des mächtigen Nachbarn im Norden, sieht sich die vom Hamburger Stadtzentrum südlich gelegene und einst unabhängige Flussinsel Wilhelmsburg konfrontiert, solange man denken kann. Die Frage war und ist: Wem nützt dieses Wachstum und wer bestimmt die Spielregeln?

Bereits 1395 erwarb Hamburg die kleine Insel Moorwerder – der heutige Südosten der Elbinsel – mit der Bunthausspitze als strategischem Brückenkopf und konnte so nach und nach die Verteilung des Elbwassers auf die beiden Elbarme, von denen die Süderelbe damals fünfundsiebzig Prozent aufnahm, zu seinen Gunsten beeinflussen. 1870/71 wurde ein Leitdamm gebaut und damit dem preußischen Konkurrenten in Harburg sprichwörtlich das Wasser abgegraben. Am Bunthaus stationierte Kriegsschiffe verhalfen den Handelsschiffen, den richtigen Weg zu fin-

ISSN 1868 - 5196

den und den hamburgischen Aufschwung zu finanzieren.

Mit der Anlage großer Hafenbecken am Südufer der Elbe setzt Hamburg Ende des 19. Jahrhunderts zum eigentlichen Sprung über die Elbe an. Die ansässige Bevölkerung im Westen und Norden der Insel weicht der Expansion von Industrie und Hafen. Der Zustrom von Arbeitskräften vor allem aus dem Osten des deutschen Reiches und aus Polen lässt arbeitsnahe Wohnviertel am Reiherstieg und im Zentrum an der Bahn entstehen.

Der ökonomischen folgt die politische Einverleibung. Am 1.4.1937 tritt das Groß-Hamburg Gesetz in Kraft. Die Elbinsel wird endgültig zur Rüstungsschmiede und Ölreserve Groß-Deutschlands ausgebaut.

Als Ort zum Wohnen wurden die industrienahen und flutgefährdeten Niederungen vor den Toren der Stadt schon vorher disqualifiziert. Das Diktum »der Hamburger wohnt auf der Geest« des Oberbaudirektors Fritz Schumacher prägt bis heute die *mental map* des Hanseaten.

Eigentlich nur konsequent, dass der Hamburger Senat nach der todbringenden Flut von 1962 das gesamte westliche Wilhelmsburg als Wohnort räumen und für die Hafenerweiterung platt machen wollte. Bis 1977: Ein kompletter Stadtteil auf dem Abstellgleis. Fünfzehn Jahre Planungsunsicherheit, Investitionsstau und Agonie.

Wer nach dem lange ersehnten Bekenntnis des Senats zu Wilhelmsburg als Wohnort nach 1977 auf Wiedergutmachung oder Besserung hoffte, sah sich allerdings erneut enttäuscht – aus seiner »natürlichen Rolle« als Raum für Hamburgs Rest, als Hinterhof, Abfallplatz, Durchgangstrasse und Flächenreserve für den Hafen wollte der Hamburger Senat Wilhelmsburg noch lange nicht entlassen:

- Der Plan einer zusätzlichen Nord-Süd-Eisenbahntrasse durch den Wilhelmsburger Osten als »Güterumgehungsbahn« im Jahre 1974,
- der Nachweis von Dioxin auf Hamburgs Abfallplatz für Industriemüll in Georgswerder mit den Überlegungen, die gesamte Bevölkerung zu evakuieren im Jahre 1984,
- die Ankündigung einer Müllverbrennungsanlage »MVA-Wilhelmsburg« durch den Voscherau-Senat im Jahre 1994
- und schließlich diverse Planungen für neue Autobahnen - meist als »Hafenquerspange« verharmlost um 2003.

Diese stadtentwicklungspolitischen Szenarien bewegen die Bevölkerung zu jeweils beeindruckenden Protesten. Es ist diesem jahrzehntelangen Kampf der Menschen vor Ort und ihrer Verbundenheit mit dieser einzigartigen Insel zu verdanken, dass Wilhelmsburg als Wohnort überhaupt noch existiert. Vor allem den Wilhelmsburgerinnen und Wilhelmsburgern selbst und ihrem Glauben an eine lebenswerte Zukunft hat Hamburg seine IBA und seine igs 2013 zu verdanken. Sowie die IBA- und igs-Macher ihre derzeitigen Jobs. Und zahlreiche Planungsbüros ihre derzeitigen Aufträge.

Im historischen Blick erweisen sich Hamburgs »Sprünge über die Elbe« als strategische Hebel im Kontext von Standortkonkurrenz und Weltgeltung – früher mehr regional, heute global. Ist es bei diesem Hintergrund verwunderlich, dass sich das kollektive Bewusstsein der Bewohner hinter den Deichen durch eine gewisse gesunde Skepsis auszeichnet? Jedenfalls wird verständlich, warum Ankündigungen wie die von einem jetzt geplanten »Sprung über die Elbe« nicht automatisch auf Begeisterung stoßen. Schließlich hatten auch frühere Hamburger Bürgermeister von der anderen Seite der Elbe stets Großes mit Wilhelmsburg vor: Von Herbert Weichmanns »Die Zukunft Hamburgs liegt im Süden«, über Dohnanyis »Keine weiteren Belastungen für diesen Stadtteil«, Voscheraus »Das Boot ist voll« bis zu Rundes »Schluss mit dem Gejammer«. Bürgermeister Klose hatte sogar seinen (2.) Wohnsitz an den Stübenplatz verlegt.

Zeitenwende 2003?

Im Jahre 2001 hatten aktive Bewohnergruppen nach erneut dramatischen Ereignissen (Tod des kleinen Volkan u.a.) eine »Zukunftskonferenz Wilhelmsburg« durchgesetzt. Die in einem »Weissbuch: Insel im Fluss – Brücken in die Zukunft« zusammengefassten strategischen Überlegungen hatten offenbar neue Impulse für Hamburgs Stadtentwicklung gesetzt. Planer aus aller Welt wurden 2003 im Rahmen des Architektursommers

zu einer »Internationalen Entwurfswerkstatt« mit dem Thema »Sprung über die Elbe« eingeladen. Die Freiräume waren erstaunlich. Alles schien möglich. Es gab keine Tabus – oder sie wurden, wie die Vorgabe einer »Hafenquerspange« trotzig ignoriert. Große Teile des Hafens wurden neu erfunden. Die Ufer im Westen, Norden und Süden der Insel standen für Freizeit und Naherholung oder zumindest Mischnutzungen zur Verfügung. Die Vision einer »Grünen Wasserstadt im Herzen der Elbmetropole« nahm Gestalt an. Hamburgs Stadtentwicklung war in der Offensive...

...nur einen Sommer lang. Dann schlug die Hafenlobby zurück und reklamierte die Flächen bis St. Nimmerlein für sich – die weltweite Containerblase im Rücken, die Hamburg in den letzten Jahren stets zweistellige Zuwachsraten beim Containerumschlag bescherte. Die Senatsbeschlüsse zum »Sprung über die Elbe« 2004/2005 versuchen dem hier deutlich gewordenen Konflikt zwischen Hafen- und Stadtentwicklung gerecht zu werden – indem sie ihn weitgehend ignorieren. Statt genau dieses Thema ins Zentrum der Aufgabenstellung für die geplante IBA zu setzen, zieht die Stadtentwicklung den Schwanz ein.

In den sieben großen Visualisierungen zum »Sprung über die Elbe« ist von den Visionen und der internationalen Aufbruchstimmung von 2003 kaum noch etwas verblieben. Von der Stadtentwicklung am Reiherstieg bleibt eine »Perlenkette der Logistik«, der Spreehafen wird von einer Autobahn in Hochlage dominiert, im Osten soll ein »Gewerbe im Park« begeistern und auf grünen Wiesen im Osten eine Einzelhaussiedlung. Als Ersatz für die Kapitulation vor der Hafenlobby beim Zugang zu den Ufern der Insel sollte ein See in die Wilhelmsburger Mitte gebuddelt werden. Welche Hypothek für die im Jahr 2006 an den Start gehende IBA Hamburg! Für eine Internationale Bauausstellung, die am Beispiel des globalen Dorfes Wilhelmsburg weltweit beachtete Lösungen für die Stadtentwicklung im 21. Jahrhundert erarbeiten soll. Eine IBA, als Stadtplanung »im Ausnahmezustand«, braucht in erster Linie freie Luft und freie Räume. Sie braucht Ressourcen – keine Restriktionen.

In der überwiegend freundlichen Aufnahme, die die sympathische und engagierte IBA-Truppe in Wilhelmsburg selbst erfährt, werden hohe Erwartungen der Bevölkerung deutlich. Weniger freundlich sind die restriktiven Rahmenbedingungen, die die IBA akzeptieren soll: Von den ursprünglich sieben Aktionsräumen aus dem »Rahmenkonzept Sprung über die Elbe« von 2005 werden gleich beim Start der IBA drei Bereiche zur Tabuzone erklärt: der Brückenschlag am kleinen Grasbrook, die »Arbeitswelten am Reiherstieg« und der »Gewerbepark Obergeorgswerder«. Beim Aktionsraum Nummer 4 »Wohnen mit der Landschaft« wird die IBA in eine aussichtlose Kraftprobe mit den Naturschutzverbänden und Anwohnern geschickt. Und die Art und Weise, wie die Behörden die IBA im Spreehafen über lange Zeit vorführten, ist peinlich und provozierend zugleich. Dass jetzt im Dezember 2008 mit dem Beschluss zur Aufhebung des Freihafens endlich Bewegung in die Sache kommt, hat mehr mit dem Druck von Seiten der Containerwirtschaft als aus Wilhelmsburg oder von Seiten der IBA zu tun.

Während auf der Nordseite im Rahmen der Entwicklung der Hafencity und der Speicherstadt die Zollgrenze kurzerhand in die Mitte der Elbe verlegt wurde, ist am Spreehafen weiterhin nicht einmal die Öffnung eines weiteren »Schlupftores« möglich. Dabei wurde eine Öffnung des Zollzaunes bereits zur Wahl 2004 als »Sofortmaßnahme« versprochen und IBA-Geschäftsführer Uli Hellweg appellierte mehrfach, dieses »deutlichste Symbol der Ausgrenzung eines ganzen Stadtteils« endlich zu beseitigen.

In dem Anblick dieses Eisernen Vorhangs zwischen Stadt und Hafen, zwischen Hamburg und Wilhelmsburg erleben die Menschen weiterhin Tag für Tag, welchen Stellenwert die Arbeit der IBA beim Hamburger Senat tatsächlich genießt. Der Drama um die Öffnung des Zollzauns am Spreehafen droht zum traurigen Symbol der Ausgrenzung der IBA von den gewaltigen Umwälzungen und Begehrlichkeiten zu werden, mit denen die Elbinsel tatsächlich konfrontiert ist.

Während die IBA Lösungen beim städtischen Klimaschutz und beim Hochwasserschutz entwickeln soll, genehmigt der Hamburger Senat mit dem Kohlekraftwerk Moorburg den größten vorstellbaren Klimakiller und betreibt mit der weiteren Elbvertiefung ein gefährliches Spiel mit der Deichsicherheit. Von beiden Maßnahmen ist direkt und vor allem die Elbinsel Wilhelmsburg betroffen.

Während die IBA den Veringkanal gestaltet und das im Osten angrenzende »Weltquartier« modernisiert, wächst an seinem westlichen Ufer Wilhelmsburgs neuestes Containergebirge. Während die IBA die Elbinsel als attraktiven und familienfreundlichen Ort zum Wohnen qualifizieren will, rückt der Hafen immer näher: Logistikhallen wachsen am Reiherstieg und auf 44000 m2 im Grünen Osten, der unweit der Wohngebiete gelegene mittlere Freihafen soll zu einem neuen Containerterminal ausgebaut werden, immer mehr Container brettern durch die Wohnstraßen. »Schöner Wohnen mit Feinstaub und Lärm, am Kohlekraftwerk und neben Containerlagern« – besser kann man Familien, die für ihre Kinder eine gesunde Zukunft wünschen, nicht vergraulen.

Bricht die Politik der IBA das Genick?

Die im November 2008 deutlich werdenden Verkehrspläne des neuen Hamburger Senats dürften endgültig über Erfolg oder Scheitern der IBA Hamburg entscheiden. Zur Sicherung ihres letzten noch verbliebenen größeren Gestaltungsraumes in der Wilhelmsburger Mitte hatten die IBA-Macher in der März 2008-Ausgabe des IBAMagazins einen überraschenden Plan für den Rückbau der Wilhelmsburger Reichsstraße und eine Verkehrsführung im Ring um die örtlichen Wohngebiete vorgeschlagen.

Offenbar unter dem Druck der Verkehrsplaner in der Behörde versucht die IBA jetzt seit November 2008 einer überraschten Öffentlichkeit die Notwendigkeit einer neuen Autobahn an der Eisenbahn – anstelle der offenbar maroden Reichsstraße zu vermitteln.

Da gleichzeitig die von der inzwischen grün geführten Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) favorisierten Pläne für die sogenannte »Hafenquerspange« Kontur bekommen, kann sich Wilhelmsburg auf zwei weitere und miteinander verbundene Autobahnen einstellen: eine Autobahn in West-Ost-Richtung im Süden der Elbinsel, die der »Südtrasse« einer »Hafenquerspange« entspricht und eine Autobahn in Nord-Süd-Richtung durch die Wilhelmsburger Mitte, die im Verlauf der Planungsvariante »Diagonaltrasse Ost« der Hafenquerspange entspricht. Damit entwickelt sich die Elbinsel zum Autobahn- und Logistik-Drehkreuz des Nordens.

Wenn der derzeitige Zeitplan eingehalten wird, kann die internationale Öffentlichkeit im IBA-Präsentationsjahr 2013 eine Autobahn im Herzen der Stadt als Hamburgs Beitrag zur Baukultur im 21. Jahrhundert bewundern. Spätestens hier wird deutlich: Wenn die IBA mit ihren eigenen Qualitätskriterien von Originalität und Innovation, von Strukturwirksamkeit und Nachhaltigkeit, von Prozessfähigkeit und Präsentierbarkeit noch ernst genommen werden will, muss sie mehr Eigenständigkeit gewinnen und größere Freiräume erkämpfen.

Vielleicht muss die IBA sich auch von der Fixierung auf das Jahr 2013 befreien und dem Druck, dann unbedingt etwas Großes und Starkes zu präsentieren.

Entschleunigung täte gut, vielleicht auch Verlängerung. Beispielsweise mit der Aufgabe, in einer »Modellregion Elbinsel – im Spannungsfeld von Hafen und Stadt« innovative Verkehrslösungen zu entwickeln. Gut täte ebenso die Konzentration auf die eigentlichen Stärken einer IBA: Wege ebnen, Tore öffnen, Brücken bauen, Prozesse in Gang setzen. Wie an der Emscher, wo dank des stadtentwicklungspolitischen Ausnahmezustandes einer Internationalen Bauausstellung jetzt deren Früchte reifen, nachdem sie selbst schon weiter gezogen ist. Und eine IBA braucht starke Partner. Vielleicht gelingt ihr doch noch die Orientierung auf den wichtigsten strategischen Partner: die Menschen vor Ort, denen ja eigentlich die Elbinsel gehört.

pnd | online
www.planung-neu-denken.de

2010: Wilhelmsburg am Scheideweg

Autobahnkreuz des Nordens oder Grüne und Wasserstadt im Herzen Hamburgs?

Manuel Humburg, Jahrgang 1947, wohnt und arbeitet seit 1975 in Hamburg/ Wilhelmsburg
Beruf: Hausarzt
Thema: Strategien gegen die Ohnmacht – Was braucht eine erfolgreiche Bürgerorganisation?
Mitorganisator der Zukunftskonferenz Wilhelmsburg
Vorstand Verein Zukunft Elbinsel Wilhelmsburg
www.insel-im-fluss.de
www.zukunftsplan-statt-autobahn.de

Der Beitrag erschien zur IBA-Halbzeitbilanz im Oktober 2010 in »Zukunftsperspektiven für die Elbinsel Wilhelmsburg«.

Der beschriebene Prozess ist im Netz unter www.zukunftsplan-statt-autobahn.de dokumentiert.

»Die Zeit der Basta-Entscheidungen ist vorbei. Staatliche Entscheidungen bei solch gravierenden Projekten ohne Einbindung der Bürger gehören dem vorherigen Jahrhundert an.« (1)

»Grundsätzlich dürfen während laufender Gespräche keine Fakten geschaffen werden, die eine Entscheidung in die eine oder andere Richtung vorwegnehmen.« (2)

Genau das waren 2009 die Forderungen der Bürgerinitiativen im Hamburger Süden gegenüber »Wilhelmsburg 21«, wie die Fernstraßenplanungen der BSU genannt werden können. Jetzt sind es allgemein anerkannte Erkenntnisse aus »Stuttgart 21«.

Verkehrte Welt:

In Stuttgart sind es der Grüne Fraktionschef Jürgen Trittin, (2. Zitat) und der frühere CDU Generalsekretär Heiner Geißler (1. Zitat), die glaubwürdige Bürgerbeteiligung anmahnen.

In Hamburg ist es eine Grüne Senatorin im schwarz-grünen Senat, die Autobahnprojekte festzurrt:

- Die neue Linie für die Stadtautobahn »Hafenquerspange« durch die Wohngebiete im Süden der Elbinsel wird in einem Gespräch mit ausgewählten Pressevertretern verkündet. Nach dem Modell BASTA gibt es weder durch ein Beteiligungsverfahren noch durch die Argumente der IBA und der igs auch nur die kleinsten Veränderungen.
- Zum Ausbau und der neuen Lage der Wilhelmsburger Reichsstraße schafft sie während eines laufenden »kooperativen Beteiligungsverfahrens« Fakten durch eine Finanzierungsvereinbarung mit dem Bundesverkehrsministerium.

Kaum etwas prägt eine Stadt mehr als ihre großen Verkehrstrassen: Stadtgestalt, Lebensqualität und Sozialstruktur. Vielleicht erklärt das die große Leidenschaft mit der sowohl in Stuttgart als auch in Wilhelmsburg (und das hier seit Jahrzehnten) über diese zentrale Frage der Zukunft der Stadt im 21. Jahrhundert gestritten wird.

Der Erfolg einer IBA entscheidet sich am Verkehrsthema. Wenn sie »Lösungen für die Zukunft der Metropole« unter dem Ti-

ISSN 1868 - 5196

»Wilhelmsburger protestieren gegen Reichsstraßen-Ausbau. 2000 Menschen auf der Straße / ›Das kann die Politik nicht ignorieren‹« Scan der Hamburger Morgenpost vom 1. November 2009, S. 7

tel »Lebenswerte Stadt im 21. Jahrhundert« präsentieren will, darf eine IBA zur Verkehrsfrage nicht schweigen. Sie scheitert, wenn sie sich zum Schweigen bringen lässt. Das umso mehr, wenn gleich zwei ihrer drei Schwerpunkte essentiell mit dem Verkehrsthema verknüpft sind: Bei der IBA Hamburg sind dies die »Stadt im Klimawandel« und die Problematik der Gestaltung der »inneren Stadtränder«, der von ihr sogenannten »Metrozonen«.

Die IBA Hamburg lädt zur Halbzeitbilanz

Dazu stellt sie sich der Perspektive der Zukunftskonferenz Wilhelmsburg 2001/2002 und ihrer Akteure. Vermutlich würde es die IBA-Hamburg ohne die von engagierten BewohnerInnen Wilhelmsburgs erkämpfte Zukunftskonferenz nicht geben. Ein zunächst einmal wohlwollender Blickwinkel ist ihr gewiss.

Bei aller Freude über eine Reihe von Projekten, die die IBA in Übereinstimmung mit Vorschlägen aus dem Weissbuch realisieren will – im Kern wird sich die Bedeutung und die historische Rolle der IBA-Hamburg für die Zukunftsentwicklung der Elbinsel messen lassen müssen an den zentralen Forderungen und Schlussfolgerungen, die vor, während und nach der Zukunftskonferenz entwickelt wurden.

Und da sind wir wieder beim Thema Verkehr: die Verhinderung einer Hafenquerspange und damit weiterer Autobahnprojekte auf der Elbinsel war seit 1979 **zentrales Thema der Wilhelmsburger Bürgerbewegung, war Ausgangspunkt und entscheidende Schlüsselforderung der Zukunftskonferenz**. Die große Demonstration am 2. Mai 2000 war der damalige Höhepunkt unter dem Motto: »Zukunftsplan statt Autobahn!« Deshalb sollte es eine Zukunftskonferenz geben statt der damals auf der Nordtrasse geplanten Hafenquerspange.

Ausdrücklich wurden in der Zukunftskonferenz auch alle Autobahn-Varianten zurückgewiesen, darunter die Südtrasse und die Diagonaltrasse Ost gleichermaßen. Entlastung vom Schwerlastverkehr durch Veränderung der Hafenlogistik und eine Ringlösung um die Wohngebiete sollte den Verzicht auf zusätzliche Autobahnprojekte ermöglichen. Auch die Wilhelmsburger Reichsstraße könnte man ganz aufgeben, meinten damals Stadtplaner. Die Zukunftskonferenz favorisierte schließlich ihre Verlegung – aber niemals für den Preis einer Verlegung als Autobahn.

Die Verhinderung weiterer Autobahnen und die Notwendigkeit eines Paradigmenwechsels

Fritz Schumachers Credo von 1925, das die Marschinsel eigentlich kein Ort zum Wohnen für die Hamburger sein könne, ist keinesfalls Geschichte. Selbst für Hamburg als European Green Capital 2011 gilt weiterhin die alte Zweiteilung der Stadt: Während die Stadtteile nördlich der Elbe mit einem grünen Deckel vor der A7 geschützt werden sollen, hat die A1 auf der Elbinsel nicht einmal minimalen Lärmschutz. Damit nicht genug: Zwei weitere Autobahnprojekte sollen die Wohngebiete zerschneiden.

Der frühere Bausenator Bialas **hat die Senatsposition von 1977 zur Rolle Wilhelmsburgs beschrieben**: *»Der Stadtteil Wilhelmsburg soll zukünftig in der gesamtstädtischen Entwicklung folgende Aufgaben wahrnehmen:*

A: Hafengewerbe, Industriestandort
B: Arbeitsstättennahe Wohngebiete und
C: Bindeglied zwischen nord- und südelbischen Gebieten, verdeutlicht durch Eisenbahn und Straßen.«

Diese historisch und räumlich begründete Funktionsbestimmung Wilhelmsburgs für Hamburg und in der Metropolregion neu zu definieren – **das war das Hauptanliegen der Zukunftskonferenz.**

Für das Wilhelmsburg der Zukunft wurde folgendes Leitbild entwickelt: »Wilhelmsburg, die große Elbinsel im Herzen Hamburgs, soll seine Potentiale frei entfalten können – ohne die Fesseln historisch gewachsener Benachteiligungen und administrativer Beschränkungen.

Die Gunst der Lage

In der Mitte der Stadt, im Stromspaltungsgebiet der Elbe gelegen, entwickelt sich Wilhelmsburg zu Hamburgs »Wasserstadt«. Ein attraktiver Lebensraum mit viel Grün und Freiflächen, ideal für Wohnen, Arbeiten, Freizeit und Kultur am Wasser.

Die Gunst der Stunde

Der nach Westen wandernde Hafen gibt die zur Elbinsel Wilhelmsburg gehörenden östlichen Hafenteile und den Reiherstieg frei und schafft Platz für den Brückenschlag nach Hamburg ...

Die Gunst der Vielfalt

Wilhelmsburg ist eine »Insel der Vielfalt« und eine »Insel der Völker«. Sie vereint eine bäuerlich geprägte Kulturlandschaft im Osten mit den ehemaligen Wohnquartieren der Arbeiter im Westen. »Durch die enge Verbindung zum Hafen und durch die mehr als hundertjährige Erfahrung mit Einwanderung verfügt sie über einzigartige und vielfältige internationale Austauschbeziehungen. Mit diesen Voraussetzungen überwindet Wilhelmsburg seine jetzigen Defizite und Benachteiligungen, entwickelt ein eigenständiges, dynamisches und innovatives Wirtschaftsprofil, erlebt eine Offensive in Bildung und Qualifizierung, eine neue Kultur der Toleranz und wird damit beispielgebend für ein gelingendes Miteinander in bunter Vielfalt.« (Weissbuch Seite 6 - siehe Startseite auf www.insel-im-fluss.de)

Das Dilemma der Hamburger IBA

Die Zukunftskonferenz wurde durch einen Beschluss der **Bürgerschaft vom 8.12.2000** legitimiert. Als Ziel wurde darin die Erarbeitung eines »integrativen Entwicklungskonzeptes für Wilhelmsburg« definiert.

Auch jetzt – 10 Jahre später – kann konstatiert werden, dass Hamburg weder eine schlüssige neue Funktionsbestimmung für die Elbinsel Wilhelmsburg noch eine stimmige Gesamtstrategie für ihre Entwicklung erarbeitet hat. Der vielzitierte »Sprung über die Elbe« bleibt in seinen Zielsetzungen, Projekten und Maßnahmen beliebig und widersprüchlich.

links:
430 TeilnehmerInnen bei der Einwohnerversammlung am 22.1.2009 im Bürgerhaus diskutieren kontrovers die Frage »Kommt die Elbinsel unter die Räder?«. Damit wird die Wilhelmsburger Tradition der 1995 entstandenen Einwohnerversammlungen fortgesetzt.
Foto: Heinz Wernicke

rechts:
»Zukunftsplan statt Autobahn«
Das Motto der Demo vom 2.5.2000 hat die Forderung nach einer Zukunftskonferenz wesentlich befördert
Foto: privat

Woran soll sich eine IBA dann orientieren? Was sind ihre Ziele? Was ist ihr Auftrag? Was sind ihre Rahmenbedingungen? Das erschwert die Bewertung der Aktivitäten der IBA. Ihre Projekte sind vielfältigen Restriktionen und Widersprüchlichkeiten unterworfen oder werden durch andere Senatsentscheidungen behindert, konterkariert oder gar ad absurdum geführt.

Im Folgenden wird der Versuch gemacht, einige dieser Spannungsfelder zu beschreiben:

IBA-Projekte im Spannungsfeld von Hafen und Stadt

- Mehr Platz für Container und Verkehrstrassen oder mehr Platz zum Wohnen?
- Die Ränder/Ufer am Reiherstieg, Veringkanal, Spreehafen und Obergeorgswerder sind die eigentlichen »Metrozonen« der Elbinsel
- Wie wohnverträglich sind Firmen wie die geruchsintensiven und explosionsgefährlichen »Nordische Öl Werke« am
- Veringkanal?

These: *»Die Elbinsel Wilhelmsburg hat enorme Potenziale für die Stadtentwicklung. Doch die Politik muss sich entscheiden: Will sie dort Stadt - oder soll die Elbinsel Reservegebiet und Verkehrs- und Lagerfläche für die Hafenentwicklung bleiben. Zurzeit wird dieses Problem nicht offen thematisiert.«* (Prof. Läpple 2007 im Hamburger Abendblatt)

IBA-Projekte im Spannungsfeld von Klimaschutz und klimaschädlichen Senatsentscheidungen

- Wilhelmsburg zwischen Kraftwerk Moorburg und klimaneutraler Energieversorgung
- Die Insel zwischen Flutschutz und Elbvertiefung
- Die Elbinsel im Fadenkreuz der Autobahnstrategen

These: *»Die Verringerung der Treibhausgase, also vor allem von CO_2, ist die zwingende Voraussetzung dafür, dass die Anpassung an den Klimawandel (etwa durch Flutsicherungsmaßnahmen) überhaupt erfolgreich sein kann«* (IBA-Leitthema »Klimawandel«).

IBA-Projekte im Spannungsfeld von globalen Ansprüchen und lokalen Lösungen

Wird das globale Dorf, der Mikrokosmos Wilhelmsburg als Modell für eine lebenswerte Community im 21. Jahrhundert angesehen? Oder als Spielwiese und Experimentierfläche für Prestigeobjekte im Kampf um die Spitzenplätze in der Champions League der Metropolen? Wilhelmsburg als Ausstellungsfläche oder als Thema?

- Einheimische und Neubürger?
- Investoreninteressen und Anwohnerinteressen?
- Naturschutz und Flächenbedarf
- Wilhelmsburg – Entwicklung von innen nach außen oder von außen nach innen?

These: Wie in einem Brennglas sind auf der Elbinsel die vielfältigsten Herausforderungen einer Stadt im neuen Jahrhundert gebündelt. Wenn die IBA in Hamburg dazu einen weltweit beachteten Beitrag leisten will, muss sie sich diesen Herausforderungen stellen:

- Bildung, Ausbildung und Arbeit in von Armut und Zuwanderung geprägten Stadtteilen
- Gelingende Integration und lebendige Internationalität
- Was heißt heute: »Gesunde Stadt«, »familiengerechte Stadt«, »kinderfreundliche Stadt«?
- Freizeit, Naherholung, Grün und Natur inmitten einer Metropolregion.
- Mobilitätsalternativen in der Metropole – Mobil ohne Auto, Fahrradstadt, neue Mobilität auf dem Wasser
- Neues Wohnen in der Stadt – jenseits von Flächenverbrauch und Betonburgen
- Die Bürgergesellschaft von der Mitwirkung zur Selbstbestimmung – Strategien gegen Resignation und Verdrossenheit
- Herausforderung Altlasten: Alternativen zu Versiegeln, Parken, Stapeln?

IBA-Projekte im Spannungsfeld von Aufwertung und Renditeerwartung

- Verelendung und Veredelung – gibt es nur diese Alternative?
- Segregation und Gentrifizierung – zwei Seiten einer Medaille?
- Geht Aufwertung ohne Verdrängung?
- »Hochglanz und Schimmel«
- IBA zwischen SAGA-Sanierung und Investorenparadies »Balance-City«

These / Frage: Richtig: Die Abwärtsspirale muss gestoppt werden. Verbesserungen der Wohn-Arbeits-Bildungs- und Freizeitbedingungen bedeuten aber auch eine »In-Wert-Setzung« des Stadtteils. Führen Aufwertungen und Renditeerwartungen unweigerlich zu neuer Ausgrenzung und Verdrängung?

IBA-Projekte im Spannungsfeld von Verkehrs- und Stadtplanung

These: Mit der Zustimmung zur Verbreiterung der Wilhelmsburger Reichsstraße (WRS) auf den Standard einer Stadtautobahn für den schnellen Fernverkehr und damit der Zementierung die WRS durch die Wilhelmsburger Mitte für die nächsten 50 Jahre als Parallelstrecke zu Autobahn A1 verliert die IBA ihre stadtplanerische und klimapolitische Glaubwürdigkeit. Da der Autobahnstandard auch einen späteren Anschluss der Hafenquerspange im Süden ermöglicht, macht sich die IBA zum Wegbereiter für zwei neue Autobahnprojekte, obwohl sie sich grundsätzlich gegen zusätzliche Verkehrsbelastungen und Fernstraßenprojekte über die Elbinsel ausspricht.

Für ihre Pläne in der Wilhelmsburger Mitte verabschiedet sich die IBA von der verkehrspolitischen Diskussion, die sie einen Sommer lang erfrischend belebt hatte (Vorschlag für einen Rückbau der WRS unter dem Motto »Boulevard statt Bollwerk«). Hier stecken IBA und igs in einem kaum auflösbaren Dilemma: die Aussicht auf eine Autobahn in der Nachbarschaft erweist sich als Investorenschreck und bedroht mit einer nicht abgeschlossenen Autobahnbaustelle 2013 den Erfolg vor allem der igs. Die dringend erforderliche Neuordnung des Verkehrs in der Wilhelmsburger Mitte ist nur nach einem Verzicht auf die derzeitigen unrealistischen und kostspieligen Planungen vorstellbar und erfordert einen Neuanfang, der Stadt- und Verkehrsplanung in Einklang bringt.

IBA-Projekte im Spannungsfeld von Fundamentalismus und kosmopolitischer Vielfalt

These: Auch wenn das Zusammenleben der Bevölkerungsgruppen derzeit friedlich erscheint – die Stimmungen und Probleme sind nicht verschwunden, die Wilhelmsburg immer wieder in die Schlagzeilen brachten: 1994 über 16 % für REPS und DVU, später Aktionsfeld für Graue Wölfe, 2002 Hochburg des Rechtspopulisten Ronald Schill. Die derzeitigen bundesweiten Debatten zeigen, wie schnell sich dieses Potential wieder aktivieren ließe.

Dass IBA (»Aus Vielfalt Stärke machen«) und igs (Park der Kulturen und Religionen) hier eindeutig Position beziehen ist eine Ermutigung und eröffnet Spielräume für ein langfristig gelingendes Miteinander der Kulturen und Milieus. Ohne einen mehr strategischen Ansatz wird man der Bedeutung dieses Themas allerdings nicht gerecht.

»Zukunftsplan statt Autobahn« erhält den Kirchdorf-Süd-Preis 2009 der dortigen Wohnungsbauunternehmen: für vorbildliches freiwilliges Engagement für eine lebenswerte Insel. Bauverein der Elbgemeinden, Bauverein Reiherstieg EG, Baugenossenschaft Finkenwärder Hoffnung EG, SAGA.GWG, Hamburger Lehrer Baugenossenschaft, Vereinigte Hamburger Wohnungsbaugenossenschaft - vhw
Foto: Manuel Humburg

IBA-Projekte im Spannungsfeld von kurzfristigem Erfolgsdruck und nachhaltiger Entwicklung

- »Projekte, Projekte« und stimmige Gesamtstrategie?
- Leuchttürme und Strukturveränderungen
- Zwischen Behördenkorsett und Ausnahmezustand

Fragen: Wird der Ausstellungstermin 2013 zum Selbstzweck? Was haben die Bewohner davon? Wer wacht über die soziale Verträglichkeit und die »Inselverträglichkeit« der Projekte? Steht der kurzfristige Erfolgsdruck langfristig erforderlichen Strukturveränderungen im Wege? Wie kann das 2014 drohende Vakuum gefüllt werden? Welche Akteure und Strukturen sichern die langfristige Umsetzung?

Weitere widersprüchliche Themenfelder kamen bei den Diskussionen im Vorfeld der »Halbzeitbilanz« zur Sprache:

- IBA-Projekte im Spannungsfeld von Stadtmarketing mit Kultur oder nachhaltige Entwicklung einer lebendigen Stadtteilkultur und Kultur im Stadtteil.
- IBA-Projekte im Spannungsfeld von Bildungsoffensive und finanziellem Kahlschlag bei sozialen und kulturellen Einrichtungen im Stadtteil.

2010: Die Halbzeitkrise als Chance nutzen

Die Zeichen mehren sich: die anfängliche wohlwollende Neugier macht wachsender Skepsis Platz. In dieser Situation wird die Haltung der IBA zu den Verkehrskonflikten zum ultimativen Glaubwürdigkeitstest.

Diese Halbzeitbilanz der IBA am 26.10.2010 steht unmittelbar im Zeichen zweier Grundsatzentscheidungen: Seit dem 18. Oktober liegen die Unterlagen zur neuen Linienbestimmung der Hafenquerspange aus. Noch in diesem Jahr soll die Bürgerschaft über Ausbau und Verlegung der Wilhelmsburger Reichsstraße in der Bürgerschaft entscheiden (ursprünglicher Termin: 27.10.).

Von der IBA ist in dieser Situation zu erwarten:

1. Die bisherige Projektorientierung soll ergänzt werden durch einen Kooperationsprozess mit den Bewohnern zur Entwicklung eines Gesamtbildes des Stadtteils, des Verkehrs und der Funktionen der Elbinsel.

2. Eine eindeutige öffentliche Positionierung gegen die Planungen einer Hafenquerspange und deren fatale Auswirkungen auf die Stadtentwicklung im Hamburger Süden. Bekanntlich gibt es dazu eine Stellungnahme. Diese muss jetzt offensiv vertreten werden.

3. Nach dem Scheitern der Pläne für die Wilhelmsburger Reichsstraße: die Chance für einen integrativen Neuanfang nutzen.

Da vernünftigerweise davon ausgegangen werden muss, dass eine Verlegung und ein Ausbau der Wilhelmsburger Reichsstraße bis 2013 nicht realisierbar sind, erarbeitet die IBA im Konsens mit der Bevölkerung ein Konzept für die Wilhelmsburger Mitte und die gesamte Elbinsel, in der Stadtentwicklung und Verkehrsplanung aufeinander abgestimmt sind. Insbesondere ist sicherzustellen:

- keine Straßenbaumaßnahmen während der laufenden IBA und igs 2013
- rechtzeitige Einleitung eines »Plan B« zur Vermeidung eines Verkehrschaos 2013
- Entlastung der Wohngebiete von Durchgangsverkehr und zusätzlichen Fernverkehren
- ein integriertes und nachhaltiges Gesamtverkehrskonzept für Hafen und Stadt im Hamburger Süden nach den Maßstäben einer Europäischen Umwelthauptstadt.

4.Wem gehört die Stadt?

Die IBA öffnet sich für einen umfassenden Dialog mit der Bevölkerung, auch und gerade bei den umstrittenen Themen und den Fragen der weiteren Perspektiven nach 2013. Das wichtigste Zukunftspotential der Elbinsel sind die Menschen, die hier leben. Wem gehört die Stadt? Nach dem Hamburger Gängeviertel stellt sich diese Frage derzeit dramatisch bei Stuttgart 21. Eine lebenswerte Stadt im 21. J ahrhundert kann nur eine Stadt selbstbewusster und selbstbestimmter BürgerInnen sein – oder sie versinkt im Chaos.

Die Wilhelmsburger Einwohnerbewegung hat über mehrere Jahrzehnte eine beeindruckende Konflikt- und Kompromissfähigkeit entwickelt. Hafenerweiterung, Güterumgehungsbahn, Müllberg, Müllverbrennungsanlage, Hafenquerspange: Bei jedem Konflikt konnten – meist allerdings erst nach massiven Protesten auf der Straße und auf großen Einwohnerversammlungen – für alle Seiten tragfähige Kompromisse gefunden werden.

Die Ideen und Vorschläge der Zukunftskonferenz genauso wie die vielfältigen Aktionen und Aktivitäten der darauf folgenden Jahre beweisen eine anhaltende Dynamik, Kreativität und Zukunftsfreude der Menschen, die sich in hohem Maße mit ihrer Elbinsel identifizieren. »Investing in people«, Stärkung, Unterstützung und Qualifizierung des Bürgerengagements – das sollte in den nächsten drei Jahren im Zentrum der Bemühungen der IBA stehen.

Von der Politik der Freien und Hansestadt erwarten wir:

... ein Bekenntnis zur Elbinsel Wilhelmsburg als einen differenzierten und besonderen Wohnort im Herzen Hamburgs für die, die jetzt schon dort leben und für all jene, die hier künftig leben wollen. Dafür brauchen wir Planungs- und Lebenssicherheit und erwarten jetzt klare Konzepte und Aussagen.

Der Beschluss der Bürgerschaft vom 8.12.2000 nach einem »integrativen Entwicklungskonzept für Wilhelmsburg« muss endlich umgesetzt werden (entsprechend der Forderungen der Zukunftskonferenz nach einem »Paradigmenwechsel« und einem »Masterplan Elbinsel« – siehe Weissbuch Seite 7):

1. Der Flächennutzungsplan für die ganze Elbinsel muss so verändert werden, dass er das Wohnen als Hauptbestandteil der Elbinsel definiert.

Dies gilt insbesondere auch für die Bereiche, die jetzt noch durch Containerlager und störende Gewerbeflächen besetzt sind.

2. Es bedarf eines überörtlichen Verkehrskonzeptes, um Wilhelmsburg nicht stärker und unnötig durch Verkehre zu belasten.

Dazu beschließt Hamburg als vertrauensbildende Erstmaßnahme, die Linienbestimmung für die Hafenquerspange auszusetzen und keine Planfeststellungen für zusätzliche Autobahnen über die Elbinsel mehr durchzuführen.

3. Die städtebauliche Funktion Wilhelmsburgs ist zu klären.

Wilhelmsburg hat eine besondere Lage im Herzen der Stadt, wesentlich geprägt durch das Wasser und durch direkte Nachbarschaft zu landschaftlichen Marschgebieten einerseits und zu einer in vieler Hinsicht attraktiven Industrielandschaft andererseits. Hamburgs große Insel im Fluss hat Anspruch auf die Verabschiedung einer positiven Entwicklungsperspektive durch die Bürgerschaft.

4. Die Erarbeitung und Verabschiedung eines »integrativen sozialräumlichen und sozialpolitischen Gesamtkonzeptes«, und die Bereitstellung der dafür notwendigen Instrumente und Ressourcen.

Der »Sprung über die Elbe« ist aus der Sicht von außen formuliert. Auf der Insel sagen wir: »Wir sind schon da«. Wir brauchen einen neuen Dialog mit den Menschen, denen diese Stadt gehört.

pnd | online
www.planung-neu-denken.de

res:publica?
Bürgerinnen und Bürger als Akteure der Stadtentwicklung

PT_Tagung vom 7. Juli 2011
Notizen für den Oberbürgermeister – Stichworte aus der Schlussdiskussion[1]

Zu Beginn der Tagung »res:publica« machte Aachens Oberbürgermeister Marcel Philipp in seiner Begrüßung deutlich, wie wichtig ihm der Dialog mit Bürgerinnen und Bürgern ist und wie sehr ihn auch die fachliche Diskussion darüber interessiere. Daher sei er auch neugierig auf die Ergebnisse dieses Tages. OBM Philipp ergänzte: »Wenn Sie etwas Interessantes herausbekommen – lassen Sie es mich wissen«. Diese freundliche Aufforderung war uns Ansporn, insbesondere in der Schlussrunde zu fragen, welche konkreten Konsequenzen aus den vielfältigen Diskussionen des Tages zu ziehen seien, welche »Botschaften für den Oberbürgermeister« wir festhalten könnten. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit geben wir hier einige der Anregungen stichwortartig wieder...

[1] Zusammengestellt von Klaus Selle

ISSN 1868 - 5196

»Der Köder muss dem Fisch schmecken, nicht dem Angler«

In verschiedenen Tagungszusammenhängen wurde darauf verwiesen, dass viele Bürgerinnen und Bürger nicht mehr daran glauben, dass sie durch ihre Mitwirkung etwas bewirken könnten. Die Rede war von »Frustrationen angesichts ausbleibender Wirkungen von Planungsbeteiligungen«, von »Gestaltungspessimismus « und »sinkender Wahlbeteiligung insbesondere bei Kommunalwahlen«.

Man müsse also nicht, so eine Folgerung, in erster Linie über neue Verfahren nachdenken, also das »**Wie**« der Prozesse optimieren, sondern das »**Was**« bedenken: Sind die mit klassischen Planungsprozessen verbundenen Fragen aus der Sicht der Bürgerschaft interessant oder doch eher Fachleute-Themen? Haben die Beteiligungsangebote so viel Bezug zum Alltag der Menschen in der Stadt, dass sie einen Sinn in gemeinsamer Erörterung sehen? Ist also aus der Sicht der Angesprochenen die inhaltliche Substanz der Beteiligung erkennbar und relevant? Können die Wirkungen der Teilhabe greifbar und möglichst zeitnah deutlich gemacht werden?

An die Adresse von Politik und Verwaltung gerichtet, so wurde weiter gefolgert, hieße das: ihr Handeln muss schneller werden, konkreter und erlebbar sein. Und es gelte handfeste Themen gemeinsam mit der Bürgerschaft zu behandeln (und zur Diskussion anzubieten). Solche Anforderungen seien allgemein von Bedeutung, müssten aber insbesondere bei der Beteiligung von z. B. Jugendlichen erfüllt sein.

»Beteiligung benötigt viele Wege und viele Themen«

Traditionelle Beteiligungsangebote, etwa Bürgerversammlungen, erreichen immer nur einen kleinen Ausschnitt der Stadtgesellschaft. Ähnliches gilt aber auch für neue Medien: auch sie werden vorrangig von bestimmten Gruppen genutzt. Und selbst wenn beide Wege angeboten werden gibt es immer noch große Bevölkerungsteile, die sich nicht beteiligen werden. Das hängt zum einen mit den aus ihrer Sicht nicht bedeutsamen Inhalten zusammen (»Viele haben doch andere Probleme als sich an der Diskussion über ein Stadtentwicklungskonzept zu beteiligen – das ist zu abstrakt«). Neben der Themenwahl spiele es aber auch eine Rolle, wen man wie anspreche – und da seien oft auch unkonventionelle Wege nötig, die sich im jedem Fall an der Situation und den Kommunikationsgewohnheiten der Angesprochenen orientieren müssen. Nur so seien die »sozialen Blindstellen« vieler Beteiligungsprozesse zu überwinden.

»Packen Sie die Verwaltung in einen Bus und fahren Sie zu den Projekten«

Es gibt viele bürgerschaftliche Eigeninitiativen und Projektideen. Oft aber findet sich insbesondere in der Verwaltung inmitten vieler Einzelzuständigkeiten kein klar erkennbarer Ansprechpartner. Und umgekehrt seien vielen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltung die Handlungsweisen bürgerschaftlicher Initiativen fremd. Daher die Aufforderung, mit allen, die für die Unterstützung solcher Initiativen zuständig sein könnten, konkrete Projekte zu besuchen und vor Ort verstehen lernen, wie sie »funktionieren«.

So könne vielleicht der Mut geweckt werden, gemeinsam mit Bürgerinnen und Bürgern auch noch offene und entwicklungsbedürftige Projekte anzugehen und darüber hinaus auch selbst auf bürgerschaftliche Akteure außerhalb der Verwaltung zuzugehen.

»Wer aus der Verwaltung Beteiligung anbietet, muss vorher das Organigramm lesen«

Oft wisse die eine Verwaltungsstelle nicht von der anderen, die gerade in einem Ortsteil oder zu einem konkreten Projekt Beteiligung anbiete. Das könne zu unabgestimmten Aktivitäten führen. »Während wir noch mit den Leuten reden«, so beschwerte sich ein Planerkollege »werden schon von anderer Seite Fakten geschaffen. Wer soll in unseren Gesprächsangeboten dann noch einen Sinn sehen?!«

Abstimmung und Mitwirkung verschiedener Verwaltungsstellen können aber noch in andere Hinsicht von Bedeutung sein: Bei der Planungsbeteiligung werden oft viele Anliegen aus der Bürgerschaft geäußert, die sich gar nicht auf den in Rede stehenden Plan beziehen, sondern viele andere alltäglichen

Kümmernisse und Bedürfnisse zum Ausdruck bringen. Hier müsse gewährleistet sein, dass auch die Ressorts, die für solche Aufgaben zuständig sind, von diesen Bürgeranliegen erfahren und transparent mit ihnen umgehen.

»Beteiligung auch über das Handlungsfeld der Stadtplanung hinaus ausweiten«

In Sachen Bürgerbeteiligung herrschten, so hieß es, im Bereich der Stadtplanung – gemessen an den Realitäten anderer kommunaler Aufgaben- und Handlungsbereiche – »paradiesische Zustände«. So wünschten sich die Diskussionsteilnehmer »vom Bürgermeister den Mut, Kommunikation und Beteiligung auch auf andere Handlungsbereiche auszudehnen«.

»Entscheidend ist: verlässliche Kommunikation«...»Nur so entsteht Vertrauen«

Immer wieder wurde darauf verwiesen, dass Bürgerinnen und Bürger die Gewissheit haben müssen, bei allen sie betreffenden wichtigen Fragen auch informiert und beteiligt zu werden. Das setze klare Kommunikationsstrukturen und auch eine gewisse Regelmäßigkeit des Dialogs voraus. Nur so könne das vielfach getrübte Vertrauen wieder hergestellt werden.

»Keine Angst vor der Selbstorganisation der Bürgerinnen und Bürger: es kommt etwas Gutes dabei heraus«

Vertrauen ist aber keine Einbahnstraße. Auch von kommunaler Seite ist Vertrauen in den möglichen Beitrag der Bürgerinnen und Bürger wünschenswert. So wurde u.a. aus Bremen berichtet, wo die Quartiere der Sozialen Stadt über Budgets verfügen, die von den Bürgerinnen und Bürgern selbst verwaltet/bewirtschaftet würden. Die Erfahrungen damit seien sehr positiv.

»Im Kleinen soll beginnen, was leuchten soll im Vaterland«

Mit diesem (leicht verfremdeten) Gotthelf-Zitat wurde darauf hingewiesen, dass lebendige lokale Demokratie nur langsam wächst und der Aufbau einer »Kultur des Miteinander« Zeit und langen Atem benötige.

Und zum Schluss noch ein Satz, direkt an die Adresse des Oberbürgermeisters: **»Ich wünsche mir, dass unser Oberbürgermeister neugierig bleibt und lernend«**

pnd | online
www.planung-neu-denken.de

Gemeindeentwicklung und Bürgerwille
Am Bürger lernen

Prof. Dr. Hans-Jürgen Schimke ist Jurist, seit 1987 Professor für das Fach Recht im Fachbereich Sozialpädagogik der Ev. Fachhochschule Rheinland-Westfalen-Lippe. Er war von 1999 bis 2009 hauptamtlicher Bürgermeister in Laer

Das Interview erschien in der Zeitschrift Kommunalpolitik Forum 1/2011
Grüne/Alternative in den Räten NRW e.V. · Jahrgang 15 · Heft 1 · Januar–März · ISSN 1616-4806

Das Interview führte: Dunja Briese.

»Wir wollen Dorf bleiben«, lautete der Bürgerwille der Münsterländischen Gemeinde Laer (6.286 Einwohner). Dieses identitätsstiftende Bekenntnis wurde Merkmal und Motor der bürgerschaftlich inspirierten, kommunalen Entwicklung. Hans Jürgen Schimke war dort von 1999 bis 2009 hauptamtlicher grüner Bürgermeister und hat den Stellenwert der Bürgerbeteiligung mitgeprägt und mitgestaltet. Wir [die Zeitschrift Kommunalpolitik Forum (*Anm. d. Red.*)] wollten herausfinden, was in diesem Prozess passiert ist und wie die Einbindung der direkten Willensbildung in die parlamentarischen Beratungen und das Verwaltungshandeln gelaufen ist.

Forum: *In der aktuellen Debatte um bürgerschaftliche Beteiligung ist häufig vom „Wutbürger" die Rede. Wut ist bekanntlich ein schlechter Ratgeber. Stimmt der Blick auf den Bürger nicht oder sind die repräsentativen Verfahren nicht in Ordnung?*

Hans-Jürgen Schimke: Ich möchte auf diese Frage gerne mit einem Bild antworten, das durch meinen Herkunftsort, eine ländliche Gemeinde, geprägt ist. Es stammt von dem Chefredakteur der SZ, Heribert Prantl. Man mag sich die repräsentative Demokratie in Deutschland als einen Apfelbaum vorstellen: Jahrzehnte alt, eigentlich ganz gut gewachsen, knorrig, aber da und dort verdorrt – und krankheitsanfällig; nicht mehr jeder ist mit der Fruchtqualität zufrieden. Beim Apfelbaum überlegt der Obstgärtner dann, ob und wie er ihn verbessern kann: Er pfropft dem alten Baum neue Zweige ein, einen, „Edelreißer". Wenn er das ordentlich macht, trägt der Baum ein paar Jahre später ganz neue Früchte, die Ernte wird besser. Ideal funktionieren Schlichtung, Mediation und Bürgerentscheid auch so: als neue Zweige, als „Umveredelung" der repräsentativen Demokratie.

Forum: *In Laer wurde bürgerschaftliches Engagement zentrales Element und Identitätsmerkmal der Gemeindeentwicklung. Wie ist es dazu gekommen?*

Hans-Jürgen Schimke: Laer hatte Jahrzehnte darauf gesetzt, dass es städtisch wird. Das heißt, jede kommunale Entscheidung setzte auf Wachstum. Das hat zu Problemen geführt, die ein Umdenken erforderlich gemacht haben. So ist die Fragestellung entstanden: Wo will der Ort eigentlich hin? Wir

ISSN 1868 - 5196

haben gesagt: Wir bekennen uns dazu ein Dorf bleiben zu wollen. Wir haben die Stärken dieser Entscheidung herausgestellt und uns klar gemacht, was wir wollen: Chillen, Nähe, Engagement. Das Wissen um die Enge und die Provinzialität gehört dazu.

Forum: *Ihr habt also die Wertschätzung des Bestehenden bekräftigt, um mehr Identifikation und mehr Beteiligung zu schaffen?*

Hans-Jürgen Schimke: Ja, die Wertschätzung wurde über eine Leitbildentwicklung konkret gemacht. Was wir gut gemacht haben. Auf die Leitbildentwicklung sollte großen Wert gelegt werden, damit es auch wirklich passt. Das Leitbild darf nicht abstrakt bleiben, denn da hängt viel dran. Mit dem Dorf kann jeder etwas verbinden. Dadurch hat sich auch so etwas wie Stolz entwickelt. Wir haben in Wettbewerben wie „Ab in die Mitte“ immer mit diesem Leitbild gewonnen.

Forum: *Wie wurde die bürgerschaftliche Beteiligung auf solide Füße gestellt, ohne dass unrealistische Erwartungen entstehen?*

Hans-Jürgen Schimke: Wir haben der Partizipation Orte und Aufgaben gegeben. Die BürgerInnen dürfen in den Prozessen nicht sich selber überlassen werden. Sie müssen genau erkennen können, welche Aufgabe sie haben und welche sie nicht haben. Und das muss geklärt werden, bevor der Beteiligungsprozess durchgeführt wird. Die Rolle und die Finanzen müssen geklärt sein. Und man muss die Verfahren definieren und organisieren. Häufig wird nur auf den Inhalt geachtet, dabei ist der Prozess – gerade bei Bürgerbeteiligung – das Wichtigste. Er ist wichtiger als das, was inhaltlich erarbeitet wird, denn der Inhalt soll ja aus der Bürgerschaft entwickelt werden.

Forum: *Wie sollten Entscheidungen vorbereitet werden?*

Hans-Jürgen Schimke: Beteiligung ist kein endloses Palaver. Wir hatten viele komplexe Probleme in der Gemeinde. Die Themen haben wir in Foren strukturiert, dazu haben wir eingeladen. Wir haben gesagt, die Foren haben nur vorbereitende Funktion, sie sind nicht die Entscheidungsforen. Aber jeder ist herzlich eingeladen dort zu einem protokollierten Ergebnis beizutragen. Die Ergebnisse wurden in die politischen Ausschüsse gebracht. Wir haben zwei Dinge damit geschafft, wir haben die Entscheidungen aus der Komplexität herausgeholt, und wir haben klar gemacht, wer was verantwortet. Und wir haben uns dadurch viel Ärger erspart.

Forum: *Was sollte getan werden, damit sich bürgerschaftliche Interessen auch tatsächlich in den Beratungen von Rat und Ausschuss widerspiegeln.*

Hans-Jürgen Schimke: Arbeitskreise sind ideal um Politik und Bürger für definierte Aufgaben zusammen zu bringen. Vereine für Strukturen, die dauerhaft erhalten bleiben sollen. Die Politik muss in den Arbeitskreisen vertreten sein. Die Arbeitskreise sollten bewusst und gut zusammengesetzt sein. Ein Arbeitskreis muss immer ein Ergebnis haben, das muss dann in die Politik reingetragen werden, dafür muss auch jemand verantwortlich sein, der das Ergebnis dann vertritt. Und das Ergebnis muss immer politisch beraten werden. Man muss die Ergebnisse immer hin- und rückkoppeln.

Forum: *Wie hat die bürgerschaftliche Einbindung die politische Willensbildung konkret beeinflusst?*

Hans-Jürgen Schimke: Das lässt sich gut am Beispiel der Offenen Ganztagsschule erläutern. Wir haben einen Arbeitskreis dazu eingerichtet, der aus Politik, Kirchen, Sportvereinen und interessierten Bürgern besteht. Durch diesen Beteiligungsprozess wurden die lokalen Politiker in die Arbeit der Bevölkerung eingebunden und parteipolitische, ideologische Prämissen wurden relativiert. Durch diesen Vorlaufprozess, ist in den Fachausschüssen die Offene Ganztagsschule einstimmig beschlossen worden.

Forum: *Wäre sonst anders entschieden worden?*

Hans-Jürgen Schimke: Alle, die in diesem Prozess vor Ort mitgemacht haben, waren für die Ganztagsschule. Ohne diesen Beteiligungsprozess hätte es keine abweichenden Stimmen in der CDU-Fraktion gegeben. Wenn Politiker in die Arbeit der Bevölkerung eingebunden werden, lernt die Politik am Bürger. Wir haben für den Ausbau der partizipativen Verwaltung von der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer einen Preis in einem europaweiten Wettbewerb erhalten.

Forum: *Was waren die größten Widerstände vor Ort?*

Hans-Jürgen Schimke: Parteipolitiker, die sich nicht öffnen wollten, sondern die Angst vor Machtverlust haben. Bei mir waren es Leute, die dem grünen Bürgermeister nichts gönnen wollten. In der Bevölkerung gab es keine Widerstände.

Forum: *Was sollte vermieden werden*?

Hans-Jürgen Schimke: Diskussionsspielwiesen ohne Ergebnis.

Forum: *Lässt sich Partizipation von der Perspektive des Gartenzauns entfesseln?*

Hans-Jürgen Schimke: Muss das Ziel wirklich so angestrebt werden? Das ist ja gerade die bürgerschaftliche Perspektive. Es ist eine Stärke, sich für die Dinge zu interessieren, die im Nahraum stattfinden. Dazu ein Beispiel: Wir wollten in Laer einen Bach aufwerten. Wir haben eine Bürgerbeteiligung gemacht und alle Anlieger in den Rathaussaal eingeladen. Dann haben wir die Pläne zur Veränderung des Baches vorgestellt. Und die Anwohner haben uns erzählt, was an dem Bach alles faul ist. Wo Sandfänge sind. Wo wir nicht erlebt haben, dass man einen Kasten Bier reinstellen kann. Wenn wir nicht gesehen hätten, was die gesehen haben, hätten wir den Bach gar nicht entwickeln können. Und wenn die Perspektive der Gartenzaun ist, dann ist es der Gartenzaun.

Forum: *Gibt es Themen, die dem Rat als Entscheidungsgremium vorbehalten sein sollten?*

Hans-Jürgen Schimke: Der Haushalt! Ganz eindeutig. Ich bin ganz stark dafür, dass man da nicht weich wird. Richtig ist, dass Beteiligung im Rahmen von Projekten bei der Haushaltsaufstellung stattfindet. Aber die Grundzüge einer Finanzierung einer Gemeinde müssen vom Rat verantwortet werden. Wer kennt schon die Grundzüge des Gemeindefinanzierungsgesetzes? Wer versteht, welche Ein- und Ausgaberechnung Kämmerer machen. Im Rahmen der GFG-Verteilung verliert der ländliche Raum plötzlich 55 Millionen. Wer stellt sich auf so was ein? Ich will nicht sagen, dass Verwaltung und Rat grundsätzlich besser entscheiden, aber das ist seine Verantwortung.

Forum: *Gibt es ein Leitmotiv, dass du Kommunen empfehlen kannst, um bürgerschaftliche Einbindung voran zu bringen?*

Hans-Jürgen Schimke: Nutze das Vorhandene und entwickele es weiter. Wenn wir auf das gucken, was da ist, und die Leute fragen, was die sehen, kann entschieden werden. Der Planer macht große Entwürfe, malt mäandernde Bachläufe und sieht ja gar nicht, dass da ein Dreckloch ist, die Anlieger sehen das. Der Bach muss von beiden Seiten beguckt werden.

pnd | online
www.planung-neu-denken.de

Bürger beteiligen – Worauf es ankommt

Britta Rösener ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung der RWTH Aachen. Sie forscht und lehrt über Kommunikation, Bürgerbeteiligung und Bürgerengagement. Sie gestaltet und moderiert Planungs- und Entwicklungsprozesse in Städten und engagiert sich ehrenamtlich zum Beispiel in der Bürgerstiftung Lebensraum Aachen.

Der Beitrag erschein in der AKP - Fachzeitschrift für Alternative Kommunale Politik, Ausgabe 4/2011 »Lokale Demokratie«

Seit Stuttgart 21 hat Partizipation in Kommunen wieder Konjunktur. Für die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an Planungs- und Entwicklungsprozessen gibt es Erfolgskriterien, die viel erprobt, aber wenig bekannt sind. Im Kern muss es dabei um partnerschaftliche, vielleicht neue Beziehungen zwischen der Stadt und ihren Bürgern gehen, die über einzelne Beteiligungsverfahren weit hinaus reichen.

Partizipation an Planungsprojekten ist ein altes Thema. Erste Erfahrungen mit informellen Beteiligungsprozessen gibt es seit den 1960er Jahren. Heute werden BürgerInnen fernab gesetzlicher Vorschriften bei der Gestaltung von Spielplätzen beteiligt, bei der Lösung von Verkehrskonflikten, der Entwicklung neuer Stadtquartiere oder der Aufstellung von Flächennutzungsplänen. Gleichwohl ist Beteiligung noch immer ein Nischenthema: begrenzt auf wenige Gebiete und damit befasste Personen.

Die Erfahrungen rund um Stuttgart 21 scheinen nun viele Kommunen aufgeschreckt zu haben. Die Möglichkeiten der neuen Medien helfen, Proteste zu organisieren. Sie machen es Entscheidungsträgern überall in der Republik schwer, Planungsvorhaben umzusetzen. Moderatoren von Beteiligungsprozessen sind sehr gefragt. Sie sollen Kühe vom Eis holen und verhindern, dass Kühe aufs Eis geraten. Die Bevölkerung soll an Planungs- und Entwicklungsvorhaben in ihrem Umfeld stärker beteiligt werden. Worauf es dabei ankommt, ist in Politik und Verwaltung wenig bekannt. Im Folgenden werden daher Kriterien für erfolgreiche Bürgerbeteiligungsprozesse benannt. Vorab aber wird dafür geworben, einzelne Verfahren in einen größeren Zusammenhang zu stellen.

Leitbild Bürgerorientierung

Angesichts ihrer sinkenden Handlungsspielräume hoffen Kommunen seit einigen Jahren, dass sich BürgerInnen stärker für die Belange in ihrer Stadt oder Gemeinde engagieren und Verantwortung übernehmen. Zwischen Bürgerbeteiligung und Bürgerengagement gibt es enge Bezüge, die aber selten wahrgenommen und genutzt werden. Aus Beteiligung kann weiteres, selbstorganisiertes Engagement entstehen; Beteiligungsbereitschaft und Engagement wiederum

ISSN 1868 - 5196

wird stark beeinflusst von den Erfahrungen, die man ganz allgemein mit Politik und Verwaltung macht. Politik täte also gut daran, diese Handlungsstränge zusammenhängend zu bearbeiten. Das Ziel kann und müsste eine bürgerorientierte Kommune sein, die aus drei miteinander verzahnten Handlungssäulen erwächst:

1. der bürgerfreundlichen Verwaltung,
2. der Beteiligung von BürgerInnen an der Gestaltung ihrer Lebensumfelder sowie
3. der Förderung freiwilligen Engagements.[1]

Bürgerorientierung erfordert vielerorts (ebenso wie Bürgerbeteiligung) einen Paradigmenwechsel. Große Veränderungen in Systemen aber lassen sich nur herbeiführen, wenn sie von ihren Führungskräften gewollt sind und wenn diese sich dafür einsetzen. Kommunale Bürgerorientierung braucht vor Ort politische Zielvereinbarungen und Führungskräfte, die bei der Prägung eines bürger- und engagementfreundlichen Klimas tatsächlich Führung übernehmen. Vor diesem Hintergrund werden nun Kriterien für erfolgreiche Bürgerbeteiligungsprozesse benannt. Ihr Potenzial entfachen diese einzelnen Verfahren aber erst, wenn sie in einen breiteren Kontext der Bürgerorientierung eingebunden sind.

Erfolgskriterien

Wenn Moderatoren gefragt werden, ob sie einen Beteiligungsprozess gestalten wollen, sind sie in aller Regel mit recht vagen Vorstellungen konfrontiert. Da entscheidet die Politik, dass in einem Stadtteil eine Zu-

Bürgerbeteiligung gut vorbereiten

Fragen über Fragen... zum Beispiel zum neuen Stadtteilpark

Vor einem Beteiligungsprozesses gilt es, vier Fragen in der richtigen Reihenfolge zu beantworten. Als Beispiel soll die Planung eines Stadtteilparks illustrieren, was hinter den drei Fragen nach Gegenstand, Zielgruppen und Methoden steckt, die erfahrungsgemäß am schwierigsten zu beantworten sind.

WAS wollen wir? Worum geht es? Worüber wollen wir reden?

Wer einen Beteiligungsprozess plant, sollte als erstes eingrenzen, wozu und woran genau die Bevölkerung beteiligt werden sollen:

- Geht es bei der Beteiligung um die Gestaltung (Wo ist was?), um das Pflegekonzept (Wie oft wird gemäht?) oder den Park an sich (Wollen wir einen Park?)?
- Will man Akzeptanz für die Konzeptidee ausloten (und das Konzept verändern, wenn die Akzeptanz nicht absehbar ist), will man die Anforderungen zukünftiger Nutzer erfragen (um damit das Konzept zu qualifizieren), oder will man gar Beteiligungen an der Parkpflege aktivieren?
- Worüber soll informiert, diskutiert und wozu aktiviert werden? Wenn das Konzept nicht mehr verändert werden soll, handelt sich die Stadt möglicherweise Ärger ein, wenn sie zur Diskussion darüber aufruft. Wenn Bewohner Beetpatenschaften übernehmen sollen, wird reine Information zur Aktivierung vermutlich nicht reichen.

WER redet mit?

Welche Bürgergruppen in den Prozess einbezogen werden sollen, hängt vom Ziel ab: Wenn die Stadt mehr über Nutzungsanforderungen erfahren möchte, macht es Sinn, Nutzergruppen explizit einzubinden, z.B. Jugendliche oder Migranten. Wird eine Parkpflege angestrebt, wären besonders Personen oder Gruppen anzusprechen, von denen ein Engagement erwartet werden kann.

WIE reden wir miteinander?

Wenn Kommunikation mit BürgerInnen erfolgreich sein soll, sollte sie an das Ziel, die Zielgruppen und die Rahmenbedingungen angepasst werden; keine Methode eignet sich für jede Gruppe und jeden Zweck. Randgruppen werden sich kaum an halbtägigen Diskussionsveranstaltungen beteiligen, kommen unter Umständen aber zu Festen oder lassen sich in ihrem Umfeld befragen. Wer Familien einbinden möchte, lädt besser nicht zu Veranstaltungen ein, die um 18 Uhr beginnen. Jugendliche und Migranten werden über Multiplikatoren eher erreicht als über die Zeitung.

kunftswerkstatt durchgeführt werden soll, obgleich sie noch gar nicht weiß, was sie von welchen BürgerInnen will. Da will eine Stadt eine umstrittene Brachenentwicklung mit der Bevölkerung erörtern, ohne dass es noch Gestaltungsspielräume gibt. Wenn diese Anfragen ohne weitere Schärfungen umgesetzt würden, wäre die Gefahr des Scheiterns groß: Man lädt ein und niemand kommt; es gibt ein tolles Event, aber es werden nie Ergebnisse umgesetzt; die Beteiligten fühlen sich instrumentalisiert und sind zukünftig bei jedem weiteren Beteiligungsangebot skeptisch. Man produziert Frust auf allen Seiten.

Das muss nicht sein. Für Partizipation gibt es Erfolgskriterien. Eines davon ist, dass komplexe Beteiligungsprozesse mit BürgerInnen vorab einen Klärungsprozess mit Entscheidungsträgern und denen, die für die Umsetzung von Vorhaben wichtig sind, brauchen. Wir empfehlen hierzu dringend die Beantwortung von vier Fragen[2] in genau dieser Reihenfolge:

1. Was ist Gegenstand der Beteiligung, was sind Ziele und Leitfragen?
2. Wer soll in die Kommunikation einbezogen werden?
3. Welche Ressourcen stehen zur Verfügung? Welche Rahmenbedingungen gibt es?
4. Und dann erst: Wie ist die Kommunikation zu gestalten? Welche Methoden setzen wir ein?

1. Klärung: Was ist der Gegenstand der Beteiligung, was sind Ziele und Leitfragen?

Zentral ist, dass die Klärung dieser Fragen am Anfang jeden Beteiligungsprozesses steht und zur Basis der weiteren gemeinsamen Arbeit wird: Worum geht es eigentlich? Über was soll und kann gesprochen werden? Warum? Und was hat das für eine Wirkung? Dabei gilt es, im Zusammenspiel mit den Fragen nach den Beteiligten und den Rahmenbedingungen das Folgende erkennbar herauszuarbeiten:

- Die Reichweite der Kommunikation: Über was soll informiert, was soll erörtert, in welchem Punkt kann kooperiert werden? Geht es um Meinungsbildung im Vorfeld politischer Beschlüsse? Wird sich jemand an Beschlüsse der Beteiligten gebunden fühlen?
- Der Nutzen für die Beteiligten: Was haben die BürgerInnen davon, wenn sie sich an Diskursen beteiligen? Es ist wichtig, Bezüge zu ihren Lebenswelten und Interessen herzustellen.
- Die Gestaltungsmöglichkeiten für die Beteiligten: Wenn Erörterungen gewünscht sind, dann müssen die, die Kommunikation anbieten, Gestaltungsspielräume einräumen und von den Beteiligten lernen wollen.

2. Klärung: Wer soll in die Kommunikation einbezogen werden?

Zunächst gilt es, die relevanten Akteure zu identifizieren und einzubinden. Hierzu zählen zumindest diejenigen, die ein Anliegen mit der Projektaufgabe verbinden und jene, die für Entscheidungen und Umsetzung wesentlich sind, z.B. die lokale Politik. Dieser Kooperationskern kann unter Effizienzgesichtspunkten sehr eng gefasst werden. Der Beteiligungsprozess sollte in enger Abstimmung mit ihm gesteuert werden. Die Arbeit dieses Kooperationskerns ist in ein kooperatives Umfeld eingebettet. Damit die BürgerInnen diesen Beteiligtenkreis identifizieren können, wäre herauszuarbeiten, warum einzelne Gruppen oder Personen in die Kommunikation einbezogen werden sollen, welchen konkreten Beitrag sie liefern können und in welchen Rollen sie sich beteiligen. Schließlich sollten die Akteure möglichst wenig wechseln.

3. Klärung: Welche Resssourcen stehen zur Verfügung? Welche Rahmenbedingungen gibt es?

Im Vorfeld eines Bürgerbeteiligungsprozesses sind eine Reihe von Rahmenbedingungen zu klären:

- Ist der Wille zu einem Beteiligungsprozess vorhanden – auch und besonders bei denen, die zu Entscheidungen befugt sind und über die Ressourcen zur Umsetzung verfügen? Sind Akteure aus Politik und Verwaltung gewillt, neue Rollen und partnerschaftliche Haltungen einzunehmen?
- Steht ausreichend Zeit zur Verfügung?
- Stehen die nötigen Mittel für Personal, Räume, Ausstattungen, Dokumentation, Evaluation etc. zur Verfügung?
- Sind die zur Prozessgestaltung benötigten Personen verfügbar und hinreichend zur Mitwirkung motiviert?

- Lassen sich die erforderlichen Strukturen innerhalb und außerhalb der Verwaltungen schaffen?
- Ist der Kontext zu anderen Kommunikationsformen und Erörterungsgegenständen gewahrt?
- Ist dafür gesorgt, dass Ergebnisse des Beteiligungsprozesses zeitnah umgesetzt werden können?
- Wenn die Ressourcen für einen Beteiligungsprozess nicht zur Verfügung stehen, sollte auf Beteiligung verzichtet werden.

4. Und dann erst: Wie ist die Kommunikation zu gestalten? Welche Methoden setzen wir ein?

Erst wenn die Antworten auf die ersten drei Fragen miteinander in Einklang gebracht worden sind, kann sinnvoll danach gefragt werden, wie denn die Kommunikation zu gestalten ist. In den meisten Fällen wird es eine Mischung aus verschiedenen, sich ergänzenden Methoden geben müssen, um die jeweiligen Ziele und unterschiedlichen Zielgruppen zu erreichen. Die Praxis hat in den letzten Jahrzehnten einen reichen Methodenfundus entwickelt – hier sollte für jeden Zweck und jede Zielgruppe etwas dabei sein.[3]

Weitere Kriterien

Natürlich ist es nicht damit getan, die Fragen für sich zu klären. Antworten müssen miteinander in Beziehung gesetzt werden, damit ein stimmiges Konzept entstehen kann. Zudem gibt es weitere Aspekte, die für den Erfolg eines Beteiligungsprozesses nötig sind. Zwei sind absolut wesentlich:

Fairness: BürgerInnen wollen ernst genommen werden. Sie nehmen mit vergleichsweise wenig Macht an den Prozessen teil, da sie in aller Regel nur eine beratende Rolle haben und auf Informationen anderer angewiesen sind. Um einen konstruktiven Dialog mit ihnen führen zu können, ist ein faires, berechenbares Verfahren ein Muss. Voraussetzung dafür ist, dass alle Beteiligten Zugang zu Informationen und hinreichende Möglichkeiten erhalten, ihre Meinung zu äußern.

Transparenz: BürgerInnen sind in der Regel mit Aufgaben- und Rollenverteilungen in Planungsprozessen ebenso wenig vertraut wie mit Planungsabläufen und der Reichweite von Plänen. Damit sie Beteiligungsangebote verstehen und einordnen können, muss zu allen wesentlichen Fragen Transparenz hergestellt werden. BürgerInnen brauchen Klarheit nicht nur über Inhalte: über Hintergründe, Planungsgegenstände, Absichten und Ziele. Transparenz braucht es auch über die Beteiligten, über ihre Zuständigkeiten, Rollen und Grenzen, sowie über die Verfahrensgestaltung: über wichtige Prozessetappen, über Rahmenbedingungen, Entscheidungswege, die Verwendung von Arbeitsergebnissen,... Selbst über die intransparenten Punkte im Verfahren brauchen BürgerInnen Transparenz – also: Auch dass gewisse Aspekte einer Vertraulichkeit unterliegen, kann und muss deutlich gemacht und erläutert werden. Schließlich geht es darum, Vertrauen herzustellen.

Schlussbemerkungen

Die Ausführungen zeigen: Wenn BürgerInnen in Planungs- und Entwicklungsprozessen erfolgreich beteiligt werden sollen, setzt dies eine große Klarheit in Politik und Verwaltung über Ziele, Aufgaben, Rollen etc. voraus. Beteiligung braucht Kommunikationskonzepte und Spielregeln, die von Entscheidungsträgern und denen, die für die spätere Umsetzung maßgeblich sind, mitgetragen werden. Sie sollten daher zu Beginn eines Prozesses gemeinsam entwickelt, beschlossen und bei Bedarf während des Prozesses fortgeschrieben werden. Diese Vorklärungen brauchen Zeit.

Weil Kommunen in diesen Prozessen eigene Interessen verfolgen und häufig von der Bevölkerung mit Skepsis betrachtet werden, ist eine Moderation von erfahrenen, neutralen Fachleuten oft sehr sinnvoll. Nie sollte man die Gestaltung dieser Verfahren aber nur delegieren. Es braucht auf Seiten von Verwaltung und Politik immer auch Begleiter, die Kontakte, Zeit und Kompetenzen in diese Prozesse einbringen, die weiterhin da sind, wenn die Moderatoren weg sind, die von der Bevölkerung und aus diesen Prozessen lernen und die Folgeaktivitäten und Lernprozesse in Politik und Verwaltung anstoßen. Beteiligung braucht im politisch-administrativen System Fürsprecher und Aufmerksamkeit.

Durch die Partizpation an Planungsprozessen kann weit mehr erreicht werden als Be-

friedung, Akzeptanz oder Legitimation von Projekten. Wenn Beteiligung früh genug ansetzt, können Planungen durch die gemeinsamen Verständigungen besser werden, Identifikation, Verantwortung und Engagement für die eigenen Lebensumfelder können geweckt, das Verständnis für komplexe Aushandlungs- und Abwägungsprozesse gestärkt werden. Städte und Gemeinden würden nicht für, sondern mit Bürgern entwickelt – eine Vision, die, soll sie weit tragen, wiederum auf das Leitbild der Bürgerorientierung verweist – und auf das nötige Zusammenwirken der drei Handlungsstränge Beteiligung ermöglichen, Engagement fördern und bürgerfreundliche Verwaltung.

Literatur

Bischoff, Ariane; Selle, Klaus; Sinning, Heidi (2005) (Hg.): Informieren, Beteiligen, Kooperieren. Eine Übersicht zu Formen, Verfahren, Methoden, Kommunikation in Planungsprozessen Bd. 1, Dortmund

Rösener, Britta (2008): Topografie des Engagements in Aachen-Ost. Expertise im Auftrag des Bundesverbandes für Wohnen und Stadtentwicklung e.V., PT-Materialien Nr. 17, Aachen (Download unter: www.pt.rwth-aachen.de)

Rösener, Britta; Selle, Klaus (2003): Erfolg! Erfolg? Kriterien für „gute" und „schlechte" Kommunikation bei Planung und Projektentwicklung. Dokumentation eines Expertenworkshops im Auftrag des Europäischen Hauses der Stadtkultur e.V. im Rahmen der Landesinitiative StadtBauKultur. PT-Materialien Nr. 3, Aachen / Gelsenkirchen (Download: a.a.O.)

Rösener, Britta; Selle, Klaus (Hg.) (2005): Kommunikation gestalten. Beispiele und Erfahrungen aus der Praxis für die Praxis. Kommunikation in Planungsprozessen Bd. 3, Dortmund

Selle, Klaus (2005): Planen, Steuern, Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land, Dortmund

Staubach, Reiner; Kabis-Staubach, Tülin; Martha, Thomas (2008): Topografie des Engagements in der Dortmunder Nordstadt. Expertise im Auftrag des Bundesverbandes für Wohnen und Stadtentwicklung e.V., PT-Materialien Nr. 19, Aachen. (Download: a.a.O.)

vhw - Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. (Hg.) (2010): Engagement im Quartier und kommunale Bürgerorientierung. Realitäten, Potenziale, Impulse. vhw-Schriftenreihe Bd. 2, Berlin

Anmerkungen

[1] Prüfsteine für eine kommunale Engagementpolitik, siehe vhw 2010, 69ff

[2] Ausführlichere Kriterienbeschreibungen und Checklisten für Beteiligungsverfahren können etwa in Rösener/Selle 2003, Rösener/Selle 2005, Selle 2005 oder vhw 2010 nachgelesen werden.

[3] vgl. z.B. Bischoff et al. 2005

pnd | online
www.planung-neu-denken.de

Zwischen Stuttgart 21 und Verfahrensbeschleunigung - Öffentlichkeitsbeteiligung nach BauGB

Oliver Kuklinski
Planer, Organisationsberater, seit 1993 selbständig. Leiter und Inhaber des Unternehmens PlanKom in Hannover. Arbeitsschwerpunkte: Kooperative Prozesse von der Konzeptentwicklung über die Durchführung bis zur Evaluierung; Organisationsentwicklung auch mit Großgruppeninterventionsmethoden im öffentlichen Sektor und im unternehmerischen und wissenschaftlichen Kontexten. Politik- und Unternehmensberatung. Wirtschaftsförderung. Forschung im Stadtentwicklungs-Kontext. Innovative Veranstaltungskonzepte. Lehraufträge und Qualifizierungen, Tagungs- und Konfliktmoderation.

Anlass

Die Bundesregierung plant eine Novelle des BauGB um den Klimaschutz zu verankern und den Vorrang der Innenentwicklung zu stärken und weiterzuentwickeln. Nun herrscht in der Bundesrepublik auch in der ersten Jahreshälfte 2011 eine breite Verunsicherung in Bezug auf die Durchsetzbarkeit relevanter Bauvorhaben, nicht zuletzt angesichts der noch immer nicht geklärten Situation rund um den Neubau des Stuttgarter Hauptbahnhofs.

Es besteht der naheliegende Wunsch politischer Akteure, die gesetzlichen Regelungen so zu fassen, dass Konflikte vermieden oder schon frühzeitig ausgeräumt werden können. Hier rückt auch die im BauGB vorgesehene Öffentlichkeitsbeteiligung bzw. deren Wirksamkeit und Relevanz in den Fokus der politischen Entscheider: Wie kann das BauGB ausgestaltet werden, um zu öffentlich akzeptierten rechtssicheren Entscheidungen zu führen?

Eine besondere Relevanz bekommt die Fragestellung auch angesichts der nun anstehenden Energiewende. So stehen zahlreiche Vorhaben in Bezug auf den Netzausbau, den Neubau von konventionellen Kraftwerken bzw. die Schaffung von Anlagen zur regenerativen Energiegewinnung auf der Agenda. All diese Vorhaben wollen möglichst schnell realisiert werden und gleichzeitig sollte die Teilhabe der Öffentlichkeit verbessert werden. Dies bedeutet Optimierungsbedarf, und zwar nicht nur im Rahmen der Bauleitplanung, sondern auch und vor allem in Bezug auf Planfeststellungsverfahren und die dort vorzusehende qualifizierte Beteiligung der Öffentlichkeit.

Theorie

Was wollten die Autoren des § 3 BauGB erreichen, was sollte die Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bauleitplanung bewirken? Drei wesentliche Intentionen sind zu erkennen:

Zum einen bietet sich die Chance, dass die planenden Fachleute durch Beteiligung Anregungen und Hinweise der orts- und/oder

ISSN 1868 - 5196

Impressionen aus Göttingen:

Abb. 1 Bürger dikutieren

Abb. 2 Bürgerdialog vor Ort

Abb. 3 BürgerInnen und PlanerInnen vor Ort

Abb. 4 Intensive Beteiligung am Planungsprozess

Abb. 5 PlanerInnen und BürgerInnen vor Ort

Abb. 6 Planungsdiskurs

sachkundigen Öffentlichkeit erhalten und sie damit die Qualität ihrer Planung verbessern können.

Zum zweiten besteht durch eine frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit die Möglichkeit, Vorhaben in einer frühen Planungsphase auf ihre Akzeptanz bei den Bürger/innen hin zu überprüfen. Durch intensive Beteiligung lässt sich nicht nur Akzeptanz fördern, auch die wünschenswerte Identifikation der Öffentlichkeit mit Vorhaben kann erreicht werden.

Nicht zuletzt soll natürlich auch die Legitimität, die Rechtssicherheit von Maßnahmen, durch die Einbeziehung der Öffentlichkeit in die Planung untermauert werden.

Praxis

Ein Blick auf den Alltag der Bauleitplanung: Wie bewähren sich hier die aktuellen Regelungen der formalen Öffentlichkeitsbeteiligung?

Tatsache ist, dass die formale Beteiligung bei den Bürger/innen zumeist wenig wahrgenommen wird. Dies ändert sich oft erst dann, wenn die Presse oder andere Medien die formalen Informationen der Kommune zum Anlass für ihre Berichterstattung nehmen.

Die gesetzeskonforme Art der Information, ist in den Plänen durch die Planzeichenverordnung vorgegeben. Die Sprache und die Zeichen in der Planlegende und im Erläuterungsbericht können von Laien und häufig auch von Ratsmitgliedern ohne spezielle Ausbildung nicht verstanden werden. Denn weder in der Schule noch im weiteren Leben von Otto und Ottilie Normalbürger wird das Know-how zum Verständnis der bundesdeutschen Bauleitplanung vermittelt. Ausnahmen bilden wenige Qualifizierungsangebote

von Volkshochschulen, politischen Stiftungen oder Verwaltungen für ihre Ratsmitglieder.

Bei der Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung bleibt es den örtlichen Verantwortlichen überlassen, ob und wie sie ihre Bürgerinnen und Bürger bei der 4-wöchigen Auslage der Planungen beraten. Es ist ihrer Initiative überlassen, ob die Planungen laienverständlich erläutert werden, oder ob die Bürger/innen allein und damit ahnungslos bleiben.

Es bleibt also festzuhalten: Ob die Öffentlichkeit Kenntnis von der im BauGB § 3 vorgeschriebenen Beteiligung nimmt, ist dem Zufall oder dem Interesse der Bürgerinnen und Bürger oder dem Engagement der Verwaltung vor Ort überlassen. Nicht einmal die unmittelbaren Nachbarn haben einen Anspruch darauf, durch die planende Behörde direkt informiert zu werden.

Allgemeingültige Qualitätsmaßstäbe zur Durchführung der gesetzlich vorgeschriebenen Öffentlichkeitsbeteiligung bestehen nicht, im Gegensatz zur Art der Darstellung in Plänen (s. o. Planzeichenverordnung). Es gibt allerdings hervorragende Beispiele, wie Kommunen der Öffentlichkeit im World-Wide-Net, im Rathaus oder bei Bürgerversammlungen z. B. mit Modellen oder Simulationen Planungen nahe bringen. Leider finden sich genauso Beispiele, bei denen sich Berufstätige Urlaub nehmen müssen, um die Öffnungszeiten des Rathauses wahrnehmen zu können. Dort stehen sie, nicht selten, völlig alleingelassen vor einem schwarzen Brett und würden eine/n Stadtplaner/in benötigen um den Aushang zu verstehen.

Fazit: Die derzeitige Regelung des § 3 BauGB ist in der Praxis meist unzulänglich umgesetzt und erfüllt nicht einmal Mindeststandards bezüglich der Kommunikation einer Kommune mit ihrer Bürgerschaft.

Zudem besteht darüber hinaus die Problematik, dass die ausgelegte Planung bereits behördenintern und meist auch mit der Politik so weit abgestimmt ist, dass die Anregungen und Einwendungen der Öffentlichkeit zu beinahe 100 % zurückgewiesen werden. Dies schafft Frust bei jenen, die alle Hürden überwunden und fristgerecht ihre Anregungen, Einwände und Ideen eingebracht haben.

Die Öffentlichkeit ist allerdings in der Praxis nicht gänzlich hilflos. Gibt es doch spezialisierte Anwälte, die sich (zu Recht) brüsten, jeden B-Plan vor Gericht zu Fall bringen zu können. Wer sich also einen solchen Anwalt leisten kann, dem ist es auch möglich, einen rechtskräftigen B-Plan zu kippen. Alle, die dies nicht wissen und/oder nicht die Mittel haben eine solche Anwältin zu engagieren, haben Pech gehabt – Gerechtigkeit sieht anders aus!

In diesem Zusammenhang ist noch zu erwähnen, dass die vereinfachten bzw. beschleunigten Verfahren nach § 13 und 13a die Möglichkeit zur Beteiligung zwar weiter einschränken, sie machen es gleichzeitig den spezialisierten Anwälten aber noch leichter, ihre Prozesse zu gewinnen.

Realität

Die derzeitigen Regelungen des § 3 BauGB erfüllen weder das Ziel, die Arbeit der Planenden weiter zu qualifizieren, noch für die in den Plänen verfolgten Vorhaben die Akzeptanz in der Öffentlichkeit zu erhöhen. Eine Gewährleistung der Rechtssicherheit der Bauleitplanung wird, vor allem angesichts von Vereinfachung und Beschleunigung, nicht erreicht.

Daraus folgt, dass zunächst ein Flächenin-

Abb. 7/8 Planungswerkstatt extern moderiert

Impressionen aus Gronau:

Abb. 9 BürgerInnen im Gespräch

Abb. 10 Information und Diuskurs gegen Frontenbildung

Abb. 11 Protest wird ernst genommen

Abb. 12 Sporthalle statt Amtsblatt

Abb. 13 viele BürgerInnen interessieren sich für Planung

haber durch einen verbindlichen Bauleitplan das Recht zur Verwertung seines Grundstückes erhält. Die Öffentlichkeit nimmt das Bauvorhaben oft erst dann wahr, und begrüßt bzw. bekämpft es, wenn die Baustelle eröffnet wird.

Dieses Dilemma birgt viel Konfliktpotenzial, welches vor Ort ausgetragen werden muss. In den Kommunen hat sich so nicht selten eine Kultur des misstrauischen Gegeneinanders entwickelt. Die kritische Öffentlichkeit wird dann von Verwaltung und Politik als »Wutbürger« denunziert. Verwaltung und Politik hören andererseits in der Öffentlichkeit nicht selten: »Ihr da oben macht doch sowieso was ihr wollt!«. Die Atmosphäre ist vergiftet.

Perspektive

Es zeigt sich also, dass die Handlungsebene für eine qualitativ hochwertige, von breiter öffentlicher Akzeptanz getragene, rechtssichere Bauleitplanung die Kommune ist. Auf dieser Ebene gilt es alle Akteure zu empowern. So können sie gemeinsam die Zukunft ihrer Stadt entwickeln. Öffentlichkeit, Politik, Verwaltung und auch die lokale Wirtschaft sollten im Sinne eines Kulturwandels, hin zum Miteinander, gemeinsam für eine von allen gewünschte und getragene positive Entwicklung ihrer Kommune wirken (können). Konkret braucht es in deutschen Kommunen also die Ermunterung und die Werkzeuge sowie Ressourcen für diesen Kulturwandel.

Was kann dafür auf der Bundesebene geleistet werden? Eine Initiative, die das Thema Stadtentwicklung auf die Lehrpläne unserer Schulen bringt, Stadtplaner, -entwickler und auch Lokalpolitiker könnten flächendeckend Planspiele in den Schulen der Republik begleiten, somit etwas für die Mündigkeit der jungen Bürger/innen tun und ihr eigene Bodenhaftung verbessern.

Wie Bürgerorientierung funktioniert, gehört in die Ausbildungspläne eines jeden Verwaltungsmitarbeiters, einer jeder Verwaltungsbeamtin. Auch wenn heute noch so manche Parteischule/-stiftung Bürgerbeteiligung für ein marginales Thema hält, sollte der politische Nachwuchs die Instrumente, die Reichweite und Wirkmechanismen von Bürgerengagement und Bürgerbeteiligung kennen. Nur dann verstehen sie deren Nutzen und haben Freude an öffentlichen Diskursen und

an Partizipation. Ein Schlüssel zu diesem Kulturwandel ist die Qualifikation der Akteure vor Ort. So können Grundsteine gelegt werden zur erfolgreichen und lustvollen Ko-Produktion der Stadt, statt des alle ermüdenden und demotivierenden Gegeneinanders.

In jedem Fall benötigen die Kommunen Mittel, um gute Beteiligungspraxis zu üben. Vielleicht braucht es auch einen bundesweiten Service, der lokale Akteure berät, um gemeinsames Engagement auf kommunaler Ebene zu befördern? Oder einen Wettbewerb, der Mittel für Beteiligungs- und Kooperationsprozesse vergibt und die Erkenntnisse und Erfahrungen anderen nutzbar macht?

Schon heute gibt es gute Beispiele und auch Bemühungen mit Best-Practice-Dokumentationen einen Transfer von Kenntnissen zu erreichen. Leider fehlt es aber auch schon innerhalb von größeren Kommunen an einer Kultur des Austausches. So kann es passieren, dass unterschiedliche Fachbereiche die gleichen Fehler wiederholen oder, dass in einem Stadtteil nicht bekannt ist, wie ein schwieriges Problem im Nachbarstadtteil längst gelöst wurde.

Für den Austausch, die Bewahrung und Vermehrung von Kompetenzen braucht es Ressourcen, Strukturen und die Bereitschaft der Entscheider Lern- und Transferprozesse zu fordern und zu fördern. Hilfreich sind dafür möglichst unabhängige lokale Agenturen. Sie können sowohl die Qualifizierung der Akteure vor Ort als auch ein Gedächtnis für gute Beispiele, Erfolge aber auch Fehler, die nicht wiederholt werden sollten, managen.

Verwaltungsmitarbeiter/innen und Planer/innen benötigen aber auch Know-how zur Einbeziehung aller relevanten Akteure. Dies sichert, dass sie mit Engagement und der Überzeugung, dass frühzeitige Beteiligung ihre Planungen verbessert, ans Werk gehen können.

Auch Politiker/innen können neue Erfahrung machen: Nämlich, dass sie durch die Initiierung von Dialogen zur Stadtentwicklung und Berücksichtigung der Anregungen der lokalen Expertise bessere Grundlagen für ihre Entscheidungen und die Abwägung des Gemeinwohls gegenüber Einzelinteressen bekommen.

Klar ist, dass es keine Patentrezepte für die gute Beteiligung der lokalen Akteure gibt. Stets gilt es mit Fingerspitzengefühl die jeweiligen Akteure und Themen auszubalancieren. Hilfestellung hierbei bietet z. B. die Checkliste »Standards der Bürgerbeteiligung«, die sich an die jeweiligen lokalen Anforderungen anpassen lässt.

Der Kulturwandel im Umgang von Öffentlichkeit, Politik, lokaler Wirtschaft und Verwaltung miteinander, lässt sich nicht durch Gesetze oder Restriktionen verordnen. Wohl aber befördern, durch die Möglichkeiten neue, gute Erfahrungen miteinander machen zu können. Es braucht: Die Qualifikation der Akteure; Ressourcen für die Durchführung von Diskurs- und Partizipationsprozessen; gelungene, nachahmenswerte Beispiele und fachkundige Unterstützung, um vom weit verbreiteten Gegen- zu einem konstruktiven und lustvollen Miteinander zu gelangen.

pnd | online
www.planung-neu-denken.de

»res publica« jenseits der Bürgerbeteiligung

Eine Polemik aus den Niederungen der Praxis

Anonymus ist Stadtplaner und Verwaltungsmitarbeiter und hatte nach der PT-Tagung das Gefühl, die derzeitige Diskussion entspreche nur in Teilen seiner persönlichen Erfahrung bzw. vernachlässige wichtige Aspekte. Dies versuchte er in Worte zu fassen: Aus dem ersten Entwurf einer wissenschaftlich-abwägenden Beschreibung wurde schließlich eine Polemik, die die derzeitige Begeisterung für Beteiligungsverfahren hinterfragt und in den Kontext der lokalen Demokratie stellt.

»*Und als der Pfingsttag gekommen war, waren sie alle an einem Ort beieinander. Und es geschah plötzlich ein Brausen vom Himmel wie von einem gewaltigen Wind und erfüllte das ganze Haus, in dem sie saßen. Und es erschienen ihnen Zungen zerteilt, wie von Feuer; und er setzte sich auf einen jeden von ihnen, und sie wurden alle erfüllt von dem heiligen Geist und fingen an, zu predigen in andern Sprachen, wie der Geist ihnen gab auszusprechen.*« Apg 2,1-4

Wunder gibt es immer wieder – zuletzt scheint der heilige Geist in Stuttgart hernieder gestiegen zu sein. Seitdem preist alle Welt die Beteiligung von Bürgern in den höchsten Tönen. Von den bayerischen Bergen bis zu den Offshore-Windkraftanlagen vor der deutschen Küste scheint man sich einig: Wenn die Bürger sich gegen unterirdische Bahnhöfe, neue Anflugrouten großer Flughäfen, Brücken, Güterbahngleise oder Häfen wehren, muss wohl etwas schief gelaufen sein im Planungsprozess. Angesichts der horrenden Kosten eines Baustops scheint noch die üppigste Honorarrechnung eines Kommunikationsexperten gerechtfertigt. Neue Beteiligungsverfahren sollen also Bürger... – ja was eigentlich? ... Überzeugen? ... Über das Projekt entscheiden lassen? ... Begleitmaßnahmen – quasi zum Ausgleich für jahrelangen Baulärm - aussuchen lassen? ... Zur Finanzierung von Maßnahmen im eigenen Umfeld bewegen?

Bei vielen Projekten, die derzeit beispielhaft vorgestellt werden, wird dies nicht immer klar. Zudem scheint der Beschreibung zumeist eine relativ simple Weltsicht zugrunde liegen: »Die Bürger« gegen »die Stadt« – also gewissermaßen gegen einen homogenen politisch-administrativen Komplex. Dass es »die Bürger« nicht gibt, ist mittlerweile kein Geheimnis mehr. Jeder Politiker und Verwaltungsmitarbeiter hat in den zahllosen formalisierten Bürgerbeteiligungen erlebt, dass man zwar Bürger ruft, vor allem aber Verbandsvertreter kommen. Das ist einerseits praktisch, da man die gleiche Sprache spricht (wenn man nicht schon zusammen studiert hat), andererseits aber auf Dauer auch etwas langweilig. Schließlich kennt man die Anregungen nach wenigen Verfahren schon auswendig und zur doppelten Absicherung gibt es fast zu jeder Interessensgruppe ja noch einen verwaltungsinternen Referenten, der quasi als gesellschaftlicher Brücken-

ISSN 1868 - 5196

kopf innerhalb der Verwaltung agiert. Jedem ADFC sein Fahrradbeauftragter, jedem Naturschutzverband seine Behörde, jedem Industriezweig sein Wirtschaftsförderer. Aber auch die Kollegen aus den Planungsbüros vergessen nicht auf die Heterogenität unserer Gesellschaft hinzuweisen – schließlich führt diese geradezu zwangsläufig zu aufwändigeren Prozessen, die natürlich leider Zeitbudgets und Kompetenz der Verwaltung übersteigen.

»Die« Stadtpolitik/-regierung/-verwaltung gibt es natürlich auch nicht. Darauf wird schon seltener hingewiesen – meist, ohne sich weiter in Details zu vertiefen. Wie auch: Wenn nicht turbulente politische Verhältnisse zu einer Art kommunalen *cohabitation* führen, führt jeder Bürgermeister die Geschäfte in enger Abstimmung mit »seiner« politischen Mehrheit. Unser Staatsrecht kennt auf der Ebene der Kommunen noch nicht einmal die Unterscheidung zwischen Legislative und Exekutive. Der Bürgermeister ist in den meisten Bundesländern Leiter der Verwaltung und Vorsitzender des Rates. Und im Grunde geht unsere Verfassung davon aus, dass die Verwaltung lediglich die Beschlüsse der politischen Gremien vorbereitet und umsetzt – ein »Eigenleben« der Verwaltung kann es daher schon theoretisch gar nicht geben. Die Realität sieht natürlich anders aus: Fast jede Woche kann man auf Tagungen beobachten, wie kommunale Verwaltungsfachleute ihre eigenen fachlichen Ziele weiterentwickeln und sich darüber austauschen, wie man diese der eigenen Politik am besten »verkaufen« kann. Für Erfolge werden die Fachleute gefeiert, gescheiterte Projekte sind in der Regel selbstverständlich auf die Einmischung »der Politik« zurückzuführen.

Wenn man aber zwischen Verwaltung und Politik unterscheidet, werden aus der einen Beziehung zwischen Bürgern und dem politisch-administrativen Komplex plötzlich drei Beziehungen: Bürger und Verwaltung, Verwaltung und Politik sowie Politik und Bürger. Da sich die Forschung aufgrund ihrer Außenperspektive naturgemäß schwertut, diese separaten Beziehungen zu untersuchen, möchte ich Ihnen, liebe Forscherinnen und Forscher, im Folgenden einige Beobachtungen aus der Praxis schildern.

Bürger und Verwaltung – das neue Traumpaar?

Die meisten Projekte, die als Beleg für neue Beteiligungsformen dienen, scheinen vor allem einen direkten Draht zwischen Bürgern und der Verwaltung herstellen zu wollen. Die in Parteien und Fraktionen organisierte Politik nimmt sich in Zukunftswerkstätten oder Stadtteilforen bewusst zurück und kann später kaum noch zurück hinter die Ergebnisse des Kommunikationsprozesses. Die Technokraten der Verwaltung sind – befreit von politischer Gängelung und erleuchtet durch externe Kommunikation – endlich in der Lage, den Willen und die Bedürfnisse der Bürger zu erkennen und umzusetzen. Und die Bürger kommen unmittelbar zu Wort. Das scheint insbesondere bei der Umsetzung kleinteiliger Projekte für alle Seiten akzeptabel – schließlich geht es hier auch meist nicht mehr um das »Ob«, sondern vor allem um das »Wie«. Die eigentliche Entscheidung, welche Stadtteile oder Projekte als Schwerpunkte der Stadtpolitik zur Förderung angemeldet werden, ist ohnehin meist schon vor 5-10 Jahren in informellen Gesprächen mit den jeweiligen Ministerien vorbesprochen und dann in die mittelfristige Finanzplanung eingetaktet worden. Oder am Beispiel von Stuttgart 21 in den Worten der Bahn: Wenn sich der unterirdische Bahnhof mit mehr Bäumen oder zwei zusätzlichen Gleisen retten lässt, soll das Gesamtprojekt daran nicht scheitern.

Etwas anders sieht es bei Bürgerentscheiden aus – hier wird gerade auch über das »Ob« von Projekten entschieden. Bisher werden Bürgerentscheide allerdings nicht von Anfang an als Entscheidungsinstanz vorgesehen – in der Regel werden die Bürgerentscheide vielmehr nach der Eskalation eines Projektes von der Bürgerschaft gegen den Willen der Politik durchgesetzt. Auch wenn die Landesregierung in Baden-Württemberg nun gezielt einen Bürgerentscheid über Stuttgart 21 herbeiführt, so ist dieser letztlich noch Ausfluss der außerparlamentarischen Oppositionsarbeit – insbesondere der Grünen. Ob Bürgerentscheide in Zukunft von Anfang an als Instrument der Entscheidungsfindung eingeplant werden, erscheint bisher eher fraglich. Selbst die Absenkung der hohen Quoren, die vielfach zu einem Scheitern der Bürgerentscheide führen, erfolgt nur äußerst zögerlich.

In beiden Fällen wird die Politik »kurzgeschlossen« – sei es weil Bürger in Beteiligungsprozessen ohne den Umweg einer Vermittlung durch die Politik Einfluss nehmen oder weil die Bürger der Verwaltung bindende Vorgaben machen. Wenn also die meisten diskutierten Projekte auf dem Weg zur bürgerorientierten Stadt sich damit beschäftigen, Bürger und Verwaltung stärker zusammenzubringen und die Politik sich freiwillig oder unfreiwillig zurücknimmt, stellt sich die Frage, wie sich eigentlich das Verhältnis der Politik zu Verwaltung und Bürgern verändert.

Verwaltung und Politik – Von Köchen und Kellnern?

Theoretisch ist das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung wie oben erläutert eindeutig – die Zwitterfunktion des Bürgermeisters einmal ausgenommen. Aber wie sieht es mit der Verfassungsrealität aus? Trotz aller Sonntagsreden zur Deregulierung werden immer mehr Bereiche verrechtlicht. Mit der Komplexität der Gesellschaft steigen auch die Komplexität der rechtlichen und fachlichen Vorgaben sowie die Spezialisierung innerhalb der Disziplinen. Noch in den 1970er Jahren bestand die sicher nicht vorbildliche Begründung eines Bebauungsplans für 40 ha Gewerbebauland häufig aus einem zweiseitigen Fresszettel (frei zusammengefasst: Bedarf gegeben, Erschließung möglich, Probleme nicht in Sicht). Heute könnten Sie vermutlich alleine mit den Gutachten fast eine Umzugskiste füllen. Die Beachtung sämtlicher rechtlicher Vorgaben von regionalplanerischen Vorgaben über die artenschutzrechtlichen Betroffenheit der Insekten, den Lärmschutz der Anlieger, die Berücksichtigung von Geruchsimmissionen, die Einhaltung von Sicherheitsabständen nach der Störfallrichtlinie, den sachgerechten Umgang mit Altstandorten bis hin zur Planung und Umsetzung von Ausgleichsmaßnahmen mit autochthonem Pflanzgut ist selbst für Fachleute nur noch schwer zu bewältigen. Großstädte mögen das im Einzelfall hinbekommen, bei kleineren Gemeinden guckt eben einfach keiner so genau hin.

Und zur Vorbereitung der Entwicklung hat die Stadt häufig über Jahrzehnte hinweg Grundstücke in dem Gebiet angekauft und die regionalplanerischen Weichen für eine entsprechende Entwicklung gelegt, sodass alternative Standorte mittlerweile praktisch ausscheiden. Ähnliches gilt für größere Infrastrukturprojekte. Die ehrenamtlichen Freizeitpolitiker in den Stadträten stehen diesem Dickicht aus Planungsebenen, Regelungen, Verpflichtungen, Verwaltungsvorschriften und Förderrichtlinien relativ hilflos gegenüber. Natürlich gibt es weiterhin Spielräume. Oder vielmehr es gab sie, denn aufgrund der jahre- bis jahrzehntelangen Vorbereitungen für größere bauliche Entwicklungen oder Infrastrukturprojekte sind diese zu dem Zeitpunkt, an dem ein Projekt in der Öffentlichkeit kritisch diskutiert wird, in der Regel längst verschwunden. Wesentliche Entscheidungen wurden in der Vergangenheit entweder ohne eine größere öffentliche Diskussion getroffen oder die Auswirkungen scheinbar abgehobener Planebenen waren vielen Akteuren nicht bewusst. Natürlich lassen sich die Entscheidungen später noch rückgängig machen, allerdings nur unter Inkaufnahme sehr hoher Kosten. Den berühmten »Sachzwängen«, die scheinbar keine Alternativen mehr zulassen, begegnen im Umgang mit der Verwaltung daher nicht nur Bürger. Aus der Beauftragung und Kontrolle der Verwaltung durch die Politik wird dann häufig eine freundliche Begleitung.

Aber auch die Verwaltungen bemühen sich meist nicht gerade um eine qualifizierte Diskussion mit den Stadträten. Unter dem Schlagwort der »strategischen Steuerung« werden Stadträten weitreichende Beschlussvorlagen vorgelegt, die dann meist im Vertrauen auf die Kompetenz der Verwaltung abgenickt werden. Alternativ werden die Stadträte mit endlos langen Anlagen und Berichten »erschlagen«. Welcher Stadtrat hat wirklich verstanden, welche Auswirkungen der Beschluss eines durch ein externes Büro erarbeiteten 200-seitigen Einzelhandelskonzeptes hat? Eine kontinuierliche Berichterstattung zur Entwicklung der Stadt gibt es nur selten. Neue Stadträte müssen sich – wenn sie entsprechend Zeit und Interesse mitbringen – in der Regel selbst in die Materie einarbeiten. Welche Stadtverwaltung qualifiziert ihre neuen Stadträte systematisch durch Einführungen, Materialien oder Vorträge? Wenn dann ein Thema wider Erwarten doch noch zum »Aufreger« in der Öffentlichkeit wird, verfallen viele Stadträte in hektische Betriebsamkeit. Die daraus resultierenden Beschlüsse sind nicht selten eine Bestätigung für die Verwaltung, dass man am besten doch ohne die Politik arbeiten könnte.

Bürger und Politik – alle (5) Jahre wieder?

Welche Rolle also spielt die Politik im Gemeinwesen? Das Grundgesetz geht davon aus, dass die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken, also aus der Bürgerschaft heraus den Prozess der Willensbildung organisieren. Ob das jemals wirklich funktionierte, sei dahingestellt. Der drastische Rückgang der Mitgliederzahlen der beiden großen Volksparteien spricht jedenfalls dafür, dass die Verankerung der Parteien in der Gesellschaft zurückgeht. Über das Innenleben der Parteien gibt es aufschlussreiche Berichte, z.B. das Buch »Angepasst und Ausgebrannt« von Thomas Leif, der von Parallelgesellschaften aus Gremiensitzungen und Termin-Marathons spricht. Oberhalb der kommunalen Ebene gibt es ohnehin eine fragwürdige Verselbständigung der Parteiapparate, die z.B. Hans Herbert von Armin in einem Artikel über Abgeordnetenmitarbeiter als »Reservearmee der Parteien« untersucht hat. Für die Landes- und Bundesebene erläutert er darin, wie die Parteien systematisch die Mittel für Abgeordnetenmitarbeiter aufgestockt haben und diese zum Rückgrat der parteiinternen Arbeit in der Fläche gemacht haben. Es wäre seltsam, wenn diese Strukturen keine Auswirkung auf die kommunalen Parteigliederungen hätten. Nach dieser Lektüre ist Ihnen auch klar, wie Sie eine politische Karriere planen sollten. Möglichst früh in die Jugendorganisation einer Partei eintreten, nie – nie – nie umziehen, sich mit dem lokalen Platzhirsch der Organisation gut stellen und dann auf die zahlreichen ausgesprochenen und unausgesprochenen Quoten hoffen. Beruflich sollten Sie idealerweise eine Tätigkeit im öffentlichen Dienst mit seinen großzügigen Freistellungsregeln anstreben oder aber als Jurist bzw. Freiberufler Ihre parteipolitische Tätigkeit mit Kundenaquise verbinden. Im Grunde sind diese Probleme auch den Parteien bekannt. Wenn Sie die Diskussionen zur SPD-Parteireform verfolgen, werden Sie zahlreiche Ideen finden, wie die Parteien sich wieder stärker in die Gesellschaft integrieren wollen. Allerdings scheint dies zur Zeit nur den Grünen zu gelingen.

Das heißt nicht, dass es kein Interesse an Politik mehr gäbe. Aber die (meisten) Parteien scheinen für große Teile der Bevölkerung zunehmend unattraktiv zu sein. Mitunter scheint sich mit neuen Beteiligungsangeboten unterschwellig die Hoffnung zu verbinden, die neuen Beteiligungsformen könnten Defizite der Parteiendemokratie beheben. Das mag ja stimmen, wenn die neuen Beteiligungsformen dazu führen, dass bisher parteiferne Bürger einen Weg in Strukturen der Parteien und kommunalpolitischen Gremien finden. In diesem Fall wären die neuen Beteiligungsformen quasi ein niederschwelliges Einstiegsangebot für (partei-)politisches Engagement. Ob dies wirklich gelingt, bleibt abzuwarten. Die Parteien werden sich jedenfalls etwas einfallen lassen müssen, um engagierten Bürgern den Übergang aus der Atmosphäre motivierender themenzentrierter Bürgerinitiativen in die langatmige lokale Sitzungs- und Gremiendemokratie schmackhaft zu machen. Unabhängig davon können die projektbezogenen Beteiligungsangebote aber nie grundlegende Legitimationsdefizite in der Parteiendemokratie ausgleichen.

Natürlich findet der politische Willensbildungsprozess nicht nur in Parteien statt. Aber auch der kommunalpolitische öffentliche Diskus in den Medien scheint zunehmend schwierig zu werden. Die Reichweite der lokalen Zeiten geht dramatisch zurück; in den kleineren Städten herrschen ohnehin häufig Monopole aus regionalen Zeitungen. In diesen Zeitungen brüsten sich die lokalen Politiker dann bei Spatenstichen besonders gerne damit, welche Fördermittel man aus Berlin oder der jeweiligen Landeshauptstadt »heimgeholt« hat. Damit hat ein Stadtrat oder Landtagsabgeordneter zwar in der Regel nichts zu tun, aber die Presseerklärung ist schnell geschrieben. Eine themenorientierte anspruchsvolle Öffentlichkeitsarbeit macht dagegen sehr viel mehr Arbeit – wenn sie überhaupt ihren Weg in die Zeitung findet. Vielleicht wird dieses quantitative und qualitative Sterben vieler Regionalzeitungen ja durch neue Medien aufgewogen – Anzeichen hierfür sind aber bisher kaum zu erkennen.

Wenn die politische Diskussion immer weniger über die klassische Stadtöffentlichkeit erfolgt und gleichzeitig die Verankerung der Parteien in der Gesellschaft schwindet, geht letztlich auch ein wesentlicher Bestandteil der lokalen Demokratie verloren.

Fazit

Der Weg zur Bürgerorientierung in der Stadtentwicklung ist daher steiniger als viele derzeit suggerieren. Mit ein paar Zukunftswerkstätten wird sich die Kommunikations- und Diskussionskultur unseres Gemeinwesens nicht grundlegend verändern. Nicht nur die Verwaltung muss mehr mit den Bürgern reden, auch Politik und Verwaltung sowie Politik und Bürgerschaft müssen wieder zu einem intensiveren und vor allem offeneren Austausch gelangen.

P.S.: Klaus Selle und sein Team sind sich natürlich bewusst, dass es nicht nur um Bürgerbeteiligung in Planungsverfahren geht. Nicht umsonst war der Titel der Tagung »res publica« relativ weit gefasst. Die derzeitige Begeisterung für mehr Bürgerbeteiligung verdeckt aber manche bereits erarbeitete – wichtige – Feinheiten der Debatte. Insofern geht es Klaus Selle und seinem Team als Organisatoren der Tagung »res publica« vermutlich nicht anders als den Grünen auf ihrem Parteitag zur Energiewende.

P.P.S: Ja, natürlich ist diese Polemik ungerecht. Ungerecht gegenüber engagierten Bürgern, Journalisten, Politikern und Verwaltungsmitarbeitern, die Lob verdienen. Lob beflügelt aber vor allem die, die ohnehin schon überzeugt sind. Daher stehen hier vor allem Negativbeispiele im Mittelpunkt, die dennoch in vielen Städten zu beobachten sind.

P.P.P.S: Der Autor? Wollte als Stadtplaner und Verwaltungsmitarbeiter erst einen »richtigen« Artikel unter eigenem Namen schreiben. Hat dann aber gemerkt, wie viele Zügel er sich im Hinblick auf ehemalige und heutige Vorgesetzte, Kollegen, Partner und Auftraggeber anlegte und bittet daher um Verständnis für die erbetene Anonymität. Der Artikel verarbeitet ohnehin Erfahrungen verschiedener Kollegen aus unterschiedlichen Städten.

Lesetipps (anstelle von Fußnoten):

- Thomas Leif: Angepasst und ausgebrannt: die Parteien in der Nachwuchsfalle: warum Deutschland der Stillstand droht. 2009
- Von Arnim: Abgeordnetenmitarbeiter: Reservearmee der Parteien? In: Die Öffentliche Verwaltung, Mai 2011, Heft 9 oder unter http://www.dhv-speyer.de/vonarnim/Aktuelles/2011/DOEV%209.2011.pdf
- Andrea Nahles, Barbara Hendricks, Astrid Klug: Die SPD erneuert sich. 2011; http://www.vorwaerts.de/files/Parteireform.pdf
- Mitgliederentwicklung der Parteien, 1946 – 2008; http://www.bpb.de/themen/1YML48,0,Mitgliederentwicklung.html
- Reichweitenentwicklung regionaler Abonnementzeitungen in Deutschland 2000-2010 in Prozent nach Altersgruppen; http://www.bdzv.de/schaubilder+M541ce9de34b.html

pnd | online
www.planung-neu-denken.de

»Particitainment« oder: Beteiligen wir uns zu Tode?

Wenn alle das Beste wollen und Bürgerbeteiligung dennoch zum Problem wird.[1]

Klaus Selle ist Inhaber des Lehrstuhls für Planungstheorie und Stadtentwicklung an der RWTH Aachen.

Stuttgart '21 hat viel bewirkt. Auch außerhalb Stuttgarts. Quer durch die Republik wird nach mehr Bürgerbeteiligung, innovativen Verfahren, lokaler Demokratie und manchem mehr gerufen. Und es bleibt nicht bei den Rufen. Vielerorts macht man sich auch an die Arbeit, beginnt früher als sonst üblich über Beteiligungs-Aktivitäten nachzudenken, intensiviert die Bemühungen um bürgernahe Darstellung kommunaler Arbeit und die schon länger geplante Zukunftswerkstatt, das Charrette-Verfahren oder die Open-Space-Konferenz scheitern nun nicht mehr am fehlenden Geld.

Diejenigen, die schon länger in Sachen Bürgerbeteiligung aktiv sind, reiben sich die Augen: Sollte es möglich sein, dass dieses Thema, das schon mehrfach mausetot zu sein schien, nun doch die ihm gebührende dauerhafte Aufmerksamkeit erfährt? Sollten sich tatsächlich die immer wieder beklagten Hemmnisse und Restriktionen auf dem Weg zur »Bürgerstadt« oder doch zur »bürgerorientierten Kommune« beseitigen lassen? Wird nun alles gut?

Es wäre zu schön. Und bleibt zu wünschen. Leider muss aber mit Blick auf die Aktivitäten »draußen im Lande« Wasser in den Wein der Beteiligungs-Euphorie gegossen werden. Denn: Früher schon beklagte Probleme und Defizite[2] dauern an. Vielerorts bleibt Bürgerbeteiligung Sonntagsrede oder ungeliebte Pflicht. Wichtige Fragen der Stadtentwicklung werden noch immer nicht der öffentlichen Diskussion ausgesetzt, sondern in kleinen Zirkeln entschieden. Und Bürgerinnen und Bürger werden weiterhin als Störenfriede angesehen, für die man seit Stuttgart sogar einen neuen Namen hat: »Wutbürger«.

Davon ist hier ausdrücklich *nicht* die Rede.

Der Blick soll vielmehr auf jene Orte gerichtet sein, an denen mit Überzeugung und intensiv beteiligt wird, auf Planungsprozesse, die als Beispiele gelten können für gute Absichten und erfolgreich durchgeführte Verfahren.

In solchen Orten wird zum Beispiel für öffentliche Diskussionen über die Stadtentwicklung so geworben: »Die Zukunft mitgestalten«, »gemeinsam Stadt entwickeln« »Heute für Morgen handeln« »Unsere Stadt gestalten«, »Perspektive X-Stadt: Ihre Mei-

ISSN 1868 - 5196

nung ist gefragt«, »Plan los! Bürgertreffen und Workshop«, »Stadt entwickeln: mitdenken, mitreden, mitmachen«

Das klingt gut. Den Menschen wird viel versprochen. Sie scheinen Einfluss zu haben, ernst genommen zu werden. Große Fragen stehen zu gemeinsamer Erörterung an. Das machen nicht nur die Plakate und Presseankündigungen deutlich. Auch die Moderatorinnen und Planer versichern in den Werkstattgesprächen, Bürgerversammlungen etc. wie wichtig ihnen die Meinung der Bürgerinnen und Bürger ist. Alles werde dokumentiert und könne in den Plan einfließen.

Und dennoch kann es geschehen, dass – wenn alles erfolgreich durchgeführt wurde und der Plan, das Entwicklungskonzept fertiggestellt ist – ein schales Gefühl bleibt: War das die Beteiligung, die man meint, wenn heute »mehr Beteiligung« gefordert wird? Was hat sie gebracht? Wem? Wird die Beteiligung substanzielle Veränderungen in der zukünftigen Stadtentwicklung von Y-Stadt bewirken? Wurde hier, wie oft versprochen, lokale Demokratie gestärkt? Oder doch nur ein »Verfahren« erfolgreich abgeschlossen – ohne dass sich bei den Inhalten der Planungsaufgabe oder im politischen Leben bzw. im Umgang der Akteure miteinander nachhaltig etwas geändert hätte?

Fragen wie diesen sei hier am Beispiel von Prozessen der Stadt(teil)entwicklungsplanung, insbesondere der Arbeit an integrierten Konzepten nachgegangen. Geschildert werden eigene und fremde Erfahrungen[3], ergänzt durch Hinweise aus der Literatur, mit denen schon früher auf Defizite und Blindstellen auch erfolgreich erscheinender Beteiligungsprozesse hingewiesen wurde.

Damit es nicht bei einem bunten Strauß von Fallgeschichten und Planungsepisoden bleibt, soll eine Ausgangsthese den Gedankengang fokussieren. In Analogie zu einem Buchtitel von Neil Postman aus den 80er Jahren wird gefragt: »Beteiligen wir uns zu Tode?«.

Das sei zunächst erläutert:

Postman aktuell, oder: Infotainment statt Diskurs, Verfahren statt Substanz?

Neil Postman war ein Medienwissenschaftler aus den USA, der mit seinen kritischen Analysen seit den 80er Jahre weltweit Beachtung fand. 1985 eröffnete er die Buchmesse in Frankfurt mit einer Rede, die den Titel seines kurz zuvor erschienenen Buches aufgriff: »Wir amüsieren uns zu Tode« (»Amusing Ourselves to Death«)[4]. Die zentrale These von Rede wie Buch lautete (stark verkürzt): Mit der Berichterstattung im Fernsehen, das damals wohl auf der Höhe seiner Wirkungskraft stand, tritt an die Stelle substanzieller politischer Diskurse das »Infotainment«. Der Untertitel des Buches »Public Discourse in the Age of Show-Business« signalisierte es: Die Darstellung der Politik gleicht sich den Gesetzen des Showbusiness an. Eine mögliche Wirkung: Wir Medienkonsumenten werden eher verdummt und trotz der Bilderflut schlechter informiert als zuvor. Die eigentlichen politischen Prozesse entziehen sich eher unserer Wahrnehmung. Es sind nur mehr Außenseiten, Inszenierungen von Politik wahrzunehmen.

Worin könnte die Analogie zur heutigen Situation, zur Vermehrung von Beteiligungsangeboten in immer häufiger durchgeführten Verfahren neuer wie alter Art liegen? Das Stichwort »Infotainment« drängt sich auf, denn vielfach verlangt man von Beteiligungsveranstaltungen heute auch Unterhaltungswert. Nur so scheinen sich Säle füllen und Menschen anregen zu lassen.

Diese erste Assoziation verweist schon auf eine nächste Überlegung: Ist die Absicht, einen Festsaal zur Auftaktveranstaltung der Foren zum neuen Innenstadtkonzept mit mehreren Hundert Personen zu füllen, ein Indiz dafür, dass Verfahrensschritte zum Selbstzweck werden? Kommt es auf publikumswirksame Effekte an, auf volle Räume und viele Tausend Aufrufe der einschlägigen Internetseite?

Niemand wird bestreiten wollen, dass in der Praxis der Erfolg von Beteiligungsangeboten (auch) daran gemessen wird, welche quantitative Resonanz sie erzeugen. Viel ist gut. Und wenig schlecht. Wenn die Kamera des Lokalfernsehens über einen vollen Saal schwenken kann, freut das alle.

Nun wird auch niemand bestreiten wollen, dass die eigentlichen Maßstäbe für erfolgreiche Beteiligung andere sind oder doch sein sollten: Es soll, wenn wir beim Beispiel gesamtstädtischer oder doch großräumiger

Konzepte bleiben, über die zentralen Fragen der zukünftigen Entwicklung gesprochen werden, es sollen wesentliche Gesichtspunkte zusammengeführt und mögliche Widersprüche oder Entwicklungsalternativen mit dem notwendigen inhaltlichen Tiefgang erörtert werden. Und: Diese Erörterungen müssten, wenn sie sinnvoll sind, Wirkung zeigen, das heißt: in weiteren Entscheidungsprozessen Berücksichtigung finden und in nicht zu ferner Zukunft auch in der Wirklichkeit der Stadtentwicklung Spuren hinterlassen. Über diese substanziellen Diskurse hinaus solle dann, darauf wird heute wieder verstärkt hingewiesen, auch die lokale Demokratie nachhaltig gestärkt werden.

Nimmt man das alles zusammen, so könnte die zu Postman analoge These lauten: »Particitainment« greift um sich. Statt substanzieller Diskurse im Kontext einer lebendigen lokalen Demokratie wird eine Bürgerbeteiligung inszeniert, die Teilhabe an Meinungsbildung und Entscheidungen suggeriert ohne dies einlösen zu können. De facto bleiben viele Ergebnisse dieser Prozesse ohne wesentlichen Einfluss auf die Stadtentwicklung und verändern auch die eingespielten Mechanismen der lokalen Politik und Verwaltung nicht. Mehr noch: Die Inflationierung nachhaltig wirkungsloser Teilhabe-Verfahren könnte womöglich Politik- und Planungsverdrossenheit befördern.

Diese These soll im Folgenden anhand einer Reihe von Praxiserfahrungen illustriert und überprüft werden. Beginnen wir mit Geschichten, die auch schon vor zehn Jahren so oder so ähnlich hätten verlaufen können, um uns dann einigen neueren (Fehl-)Entwicklungen zuzuwenden, die vor dem Stuttgarter Hintergrund zu sehen sind.

Schnee von gestern, oder: »Ja, das war's dann wohl...«

Ein Stadtentwicklungskonzept wurde erarbeitet. Heiße es nun: Masterplan, oder InSek oder ... Alles war, wie es sein sollte: Der Dezernent voller guter Absichten, das Planungsbüro sehr kompetent, das Moderatorenteam engagiert und phantasiereich. Von Anfang wurden die Bürgerinnen und Bürger angesprochen und wo immer es ging in den Planungsprozess integriert. Stadtentwicklungsforen, Fachwerkstätten, Stadtspaziergänge, Ortsteilversammlungen, Zielgruppenbeteiligung für Jugendliche und Migranten, permanente Internetpräsenz mit hunderten von Anregungen aus der Bürgerschaft... Am Schluss eine Festveranstaltung mit Musik und einem glücklichen Bürgermeister, der nicht oft genug betonen konnte, wie wichtig dieser »große Schritt in die Zukunft« für die Gemeinde sei.

Einige Wochen später stimmte der Gemeinderat dem Konzept »in seinen Grundzügen« zu, nicht ohne zu betonen, dass das zwar ein wünschenswerter Orientierungsrahmen sei, man aber trotzdem flexibel auf neue Herausforderung reagieren müsse.

Knapp 18 Monate später ist das Stadtentwicklungskonzept in den Schubladen verschwunden. Man kann es sich zwar noch auf den Seiten des neu gebildeten Fachbereichs Wirtschaftsförderung und Stadtentwicklung herunterladen. Aber im Alltagsgeschäft hat es keine Funktion. Das sei, erfährt man im vertraulichen Gespräch, doch alles viel zu viel gewesen. Die Fülle von Ideen, Projektvorschlägen und sonstigen Vorhaben, die das Konzept enthalte, übersteige bei weitem die Möglichkeiten der Gemeinde. Außerdem gäbe es jetzt gerade ein paar neue Probleme, die damals nicht vorhersehbar gewesen seien und denen müsse man sich nun vorrangig widmen.

Geschichten wie diese sollen sich nicht selten so oder ähnlich in deutschen Kommunen abspielen. Es gibt natürlich kürzere Varianten und schlechtere Prozesse. Mal reicht eine Gemeinderatswahl, um die Pläne zum »Schnee von gestern« werden zu lassen, mal ein Dezernentenwechsel, mal stand von Anfang an (für Eingeweihte) fest, dass das Konzept ohnehin in erster Linie als Förderungsvoraussetzung gebraucht wurde und ansonsten »uns bei den alltäglichen Aufgaben nicht zu sehr beengen« sollte.

Und es müssen nicht immer ganze Städte sein, die da mit großer öffentlicher Beteiligung beplant wurden. Manchmal ist es auch ein städtebaulicher Rahmenplan für einen Ortsteil, der sich solcherart in Luft auflöst oder gar »nur« ein Bebauungsplan: Der Entwickler des Schlüsselgrundstücks, das im Mittelpunkt des Planes stand, wirft das Handtuch, verkauft. Der neue Eigentümer fühlt sich an nichts mehr gebunden – und legt großen Wert darauf, die zukünftigen Investitionen »an kompetenter Stelle« zu

besprechen. Denn: »So etwas gehört nicht in die Öffentlichkeit«.

An dem Punkt, um den es hier geht, ähneln sich alle diese Prozesse[5]: Die Bürgerschaft wurde motiviert, interessiert und intensiv eingebunden. Und aus alledem resultiert – nichts. Das wunderschöne »open source-Verfahren«, die lebendige Zukunftskonferenz, das World-Café, das allen in bester Erinnerung blieb – was ist aus den dort erarbeiteten Inhalten geworden? In der Dokumentation zum Konzept wurden sie noch umfassend und bilderreich dargestellt. Aber schon kurze Zeit nach Drucklegung dienen sie nur mehr als Erfolgsnachweis des Moderatorenteams.

Nehmen wir einmal an, die Mühen der diskursiven Planerarbeitung laufen nicht gänzlich in's Leere. Der Plan überlebt – zumindest im ursprünglich federführenden Fachbereich. Dort wird er auch noch einige Zeit zur Leitlinie des Handelns und erfüllt so seinen eigentlichen Zweck – als »Leitplan« zu wirken. Dieses positivere Szenario ändert aber nichts an der Situation der zuvor Beteiligten. Sie erfahren nichts von diesem Weiterleben des Planes. Auch Wirkungen in der Stadt selbst sind für sie kaum zu identifizieren – zu groß sind die Zeitspannen, zu stark die inhaltlichen Veränderungen auf den weiteren Wegen der Entscheidungsfindung und Realisierung.

Vor allem aber redet niemand mehr mit den Bürgerinnen und Bürgern, die zuvor mit viel Aufwand motiviert und eingebunden wurden. Die begonnenen Dialoge werden nicht fortgeführt, die oft mit großer Energie und Überzeugungsarbeit zusammengeführten Akteure agieren wieder für sich und vor sich hin. Das kommunikative Netzwerk läuft leer und verdorrt. Die mit seiner Entwicklung Beauftragten waren Externe. Sie haben die Stadt verlassen. Die zuständigen Verwaltungsstellen verfügen weder über die Ressourcen noch über ein Mandat zur Fortsetzung der Kommunikation. Das war's dann wohl.

Ventil, Überschuss und Überdruss, oder: »Was machen wir bloß mit alledem?«

Es ist durchaus nicht so als würde aus den Beteiligungsverfahren nichts herauskommen. Das Gegenteil ist der Fall: Sind sie gut gemacht, scheinen sie wie Ventile zu wirken, aus denen mit großem Druck lange aufgestaute Anliegen hervorschießen. Das sind oft zunächst Frust und Verärgerung über dies und das. Aber regelmäßig gibt es dann auch Kaskaden von Vorschlägen und Ideen: Die Zettelwände sind voll. Die Auswertung der Netzumfrage füllt mehrere hundert Positionen.

Aber was nun? Was tun damit? Hier beginnt für die Bearbeiterteams insbesondere gesamtstädtischer Pläne ein komplexes Dilemma:

Ein Großteil der Vorschläge, in vielen Fällen muss man sogar sagen: die Mehrzahl aller Bürgeranregungen, passt nicht zu den Aussage- und Regelungsmöglichkeiten des Planes. In einem FNP kann man z.B. die Bekiesung der Wege im Park, die bessere Organisation der Parkplätze im Wohngebiet, die Linienführung des örtlichen Verkehrsunternehmens, die Pflege des öffentlichen Grüns oder die rollatorgerechte Pflasterung des Marktplatzes (alles Beispiele aus realen Beteiligungsprozessen) weder planen noch steuern.

Nun liegen sie aber auf dem Tisch – diese Anregungen, Wünsche, Hinweise, die im Plan keinen Platz haben. Was mit ihnen tun? Weiterreichen, so lautet eine nahe liegende Antwort, an die diversen möglicherweise zuständigen Ressorts der Verwaltung. Aber dort fühlt sich kaum jemand zuständig für diese unerbeten eingeholten Vorschläge und Wünsche. Schließlich hat man ohnehin genug zu tun. Und so versickert dieser »Überschuss« des Beteiligungsprozesses nicht selten unbeantwortet in den Tiefen der kommunalen Verwaltung.

Ein weiterer Teile der Wünsche und Anregungen hat eigentlich private Akteure als Adressaten: Die altengerechten Wohnungen müssten von privaten Investoren gebaut werden, das problematische Belegungsverhalten in der 70er-Jahre Siedlung könnte nur ein Wohnungsunternehmen ändern, das sich vor Ort nicht sehen lässt und die energetische Ertüchtigung oder die Anpassung des Altbaubestandes an demografische Veränderungen bedürfte der Mitwirkung vieler Tausend einzelner Hauseigentümer. Ebenso könnte die Erosion der kleinen Läden in den Stadtteilen nur von Einzelhändlern (und ihren Kunden) gestoppt werden und die lokalen Pflegestationen, die sich die Bewohnerinnen und Bewohner wünschen, um am bisherigen Stand-

ort alt werden zu können, müssten erst noch Träger finden, die sich der Aufgabe widmen.

Und was macht man nun mit *diesen* Anregungen? Aufnehmen, dokumentieren – versteht sich. Sofern es an notwendigen Flächenausweisungen fehlt kann man sogar entsprechende Überlegungen in die räumliche Planung einbeziehen. Auch könnten Vertreterinnen und Vertreter aus Politik und Verwaltung, so sie an den Beteiligungsverfahren mitwirken oder an deren Ergebnissen echtes Interesse haben, dies zum Anlass nehmen, das Gespräch mit privaten Akteuren zu suchen. Aber was daraus wird entscheiden die Akteure der Märkte.

Eine dritte Gruppe von Bürgerhinweisen besteht aus einer langen Wunschliste: das neue Freibad hier, das Vereinsheim dort, der Umbau des Kulturzentrums, die Tieferlegung einer Straße, endlich ein Park und vieles mehr... Alle Kundigen wissen schon nach dem ersten Blick auf solche Listen, dass die vielen wünschbaren Projekte weit außerhalb der kommunalen Finanzierungsmöglichkeiten liegen und insofern auf absehbare Zeit keine Chancen zur Umsetzung bestehen. Das sehen auch die Bürgerinnen und Bürger gelegentlich so und fragen dann in den Versammlungen nach den Realisierungschancen ihrer Vorstellungen. Was kann man darauf antworten? »Träumen ist erlaubt«, so ein lokaler Politiker, der sich dieser Frage stellte. Ein anderer sekundierte: »Wenn man solche Visionen hat ergibt sich vielleicht eines Tages ein Zeitfenster – und man kann die Chance beim Schopf greifen«. Das mag sein. Ist aber für viele Beteiligte ein schwacher Trost – zumal ein mögliches Aufgreifen einer dieser Anregungen in späteren Jahren für sie kaum mehr im Zusammenhang mit den damaligen Erörterungen steht.

Kurzum: Ein sehr großer Anteil aller im Zuge des Beteiligungsprozesses gewonnenen Anregungen hat keine Chance, im Plan Berücksichtigung zu finden oder in anderer Form aufgegriffen zu werden. Wie man mit diesem »Überschuss« umgeht ist die eine Seite des Problems, vor dem diejenigen stehen, die solche Verfahren kommunikativ betreuen.

Aber es gibt selbstverständlich noch eine vierte Gruppe von Anregungen, Bedenken, Hinweisen. Das sind die, die sich durchaus auf den Plan und die in ihm zu erarbeitenden Aussagen beziehen. Oft handelt es sich dabei um Reizthemen, die schon lange in der Diskussion sind: Die Verlagerung der Autobahnanbindung, der Windkraftstandort, die Erweiterung des Gewerbegebietes, die Nachverdichtung einer Wohnsiedlung...

Zu den Versammlungen kommen zumeist die Gegner solcher Planungen und äußern sich lautstark[6]. Ihre Äußerungen werden, wie es sich gehört, ebenfalls erfasst und dokumentiert. Und was geschieht mit ihnen? Sofern sie im Rahmen förmlicher Verfahrensschritte (etwa Beteiligung nach § 3 BauGB) geäußert wurden, gehen sie in die spätere Abwägung ein. Diejenigen, die solche Prozesse betreuen, müssen jeden Aspekt würdigen – um ihn dann in vielen Fällen »wegzuwägen«, wie es im Jargon heißt. Will sagen: Es gilt nachzuweisen, dass der Einwand in diesem Fall nicht trägt, weil ihm höherrangige Belange entgegenstehen. Wie sagte die Leiterin eines Planungsamtes? »Wir haben oft gar keine andere Wahl. Das Vorhaben muss realisiert werden – es gibt keine Alternativen. Und so kommt am Ende der Abwägung heraus, was vorher schon feststand«.

Würde man der städtischen Öffentlichkeit im Vorfeld der Beteiligung an einem FNP oder ähnlicher gesamtstädtischer Konzepte vermitteln, dass ein großer Teil ihrer Anliegen in dem eigentlichen Planungs-Kontext nicht relevant ist oder keine Aussicht auf Realisierung hat, käme kaum jemand zu den Veranstaltungen. Übrig blieben vor allem jene, die ihre Besitzstände von der Planung berührt sehen, die also gegen den Standort für die Windkraftanlagen, gegen die geplante Erschließung des neuen Wohngebietes oder für die Umgehungsstraße sind. Wenn es dann sehr schlecht läuft (das Szenario ist, siehe oben, nicht unwahrscheinlich) sind es dann nur noch diese strittigen Punkte, die die Bürgerinnen und Bürger in einer späteren Planung wiederfinden. Ihr Resümee liegt nahe: »Die machen ja doch, was sie wollen«.

Parallelprozesse, oder: »Während wir noch beteiligen, werden Fakten geschaffen«

Der Eindruck, dass die Beteiligungsprozesse nicht ernst gemeint – oder, zurückhaltend formuliert, für die eigentlichen Entscheidungsprozesse von nachgeordneter Bedeutung – sind, kann auch bei denen entstehen,

die solche Verfahren betreuen und gestalten sollen. »Während wir noch mit den Leuten reden«, so beschwerte sich jüngst ein Planerkollege, der in vielen Städten und Prozessen Erfahrungen gewonnen hat, »werden schon Fakten geschaffen. Wer soll in unseren Gesprächsangeboten dann noch einen Sinn sehen?!«

Diese Parallelprozesse können ganz banale Hintergründe haben: Ein Amt setzt seine Arbeit planmäßig fort – ohne Querbezüge zum Beteiligungsverfahren auch nur zu kennen, eine Maßnahme muss umgesetzt werden, weil Fördermittel zu verfallen drohen, eine Entscheidung »duldet keinen Aufschub«, weil sonst ein Investor abzuspringen droht und so fort... Das Ergebnis aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger ist das gleiche: Sie fragen sich, warum sie noch über Pläne diskutieren sollen, wenn im Hintergrund die Entscheidungen weiter gefällt werden wie bisher.

Eine ähnliche Frage kann in anders gelagerten Fällen auftreten: Da werden am Ende eines Rahmenplan-Prozesses Projektbereiche identifiziert, beplant – und schon wenige Monate später wird der Beginn der Bauarbeiten verkündet... Anscheinend eine ideale, zügige Abfolge von Plan und Realisierung. Wird dann aber ruchbar, dass der Investor die entsprechenden Flächen bereits vor dem Planungsprozess erworben hatte und man gemeinsam mit der Politik lediglich auf die Legitimation durch den Plan wartete, dann erzeugt auch ein solcher Prozess Verdruss bei den Beteiligten.

Die Probleme, die aus unabgestimmtem Parallelhandeln resultieren, verweisen auf ein grundsätzliche Problem im Denken über »Planung«, das immer wieder aus dem Blick gerät. Auch die jüngste Debatte im Gefolge von Stuttgart 21 ist wieder angefüllt mit Formulierungen wie »*die* Verwaltung hat in diesem Prozess eine besondere Rolle«, »*die* Stadt hat eingesehen«, »zwischen Verwaltung und Politik« etc... Es scheint so, als hätten wir es bei »der« Verwaltung, »der«Politik, gar: »der« Stadt mit kompakten Subjekten zu tun, die in die Auseinandersetzungen mit »den« Bürgern gehen. Nichts aber trifft weniger die Wirklichkeit: Schon bei mittleren Großstädten zerfällt »die« Verwaltung in – zum Beispiel – 20 - 30 Dienststellen, die alle den Anspruch erheben, an einem städtischen Entwicklungskonzept mitreden zu dürfen – sich aber zugleich im Zweifel nicht an es gebunden zu fühlen. Von den vorgelagerten Betrieben und Unternehmen der Kommunen (Verkehr, Energie, Wohnen, Wirtschaftsförderung, Liegenschaften etc.) ganz zu schweigen. Sie alle haben eigene »Logiken«, sehen die Welt aus speziellen Fachsichten, verfolgen eigene Ziele, sehen sich als Sachwalter des »Gemeinwohls«, sind in eigene horizontale wie vertikale administrative Netze eingebunden und haben ihre je eigenen Bezüge zum gesellschaftlichen Umfeld.

Das hat für unser Thema zahlreiche negative Auswirkungen. Neben dem unabgestimmten Parallelhandeln, von dem oben bereits die Rede war ist dies (um nur zwei zu nennen)

- *die geringe Reichweite und Halbwertzeit integrierender Pläne*. Seit den 70er Jahren wissen wir, dass Pläne, die quer zu den Ressortgliederungen liegen (also z.B. Stadtentwicklungskonzepte) außerhalb des federführenden Amtes/Dezernates nur selten dauerhaft handlungsrelevant sind und zumeist bald durch Ressort-Eigenaktivitäten ausgehöhlt oder unterlaufen werden. Das führt auch dazu, dass die »Beteiligungs-Energie«, die im einzelnen Plan steckt verpufft, was nicht nur den »gemeinen Bürger«, sondern nicht selten auch Schlüsselakteure irritiert, denn auch die gewinnen den Eindruck: »Da weiß man ja gar nicht, woran man ist«.
- d*er fehlende Erfahrungs- und Wissenstransfer in Sachen Bürgerbeteiligung*. Auch das eine alte und oft wiederholte Beobachtung: Beteiligungsaktiv sind nur einige wenige »Inseln« in der Verwaltung. Von diesen Aktivitäten und den dabei gewonnenen Erfahrungen wissen die anderen zumeist nichts. Selbst die »Inseln« (etwa im Sozialbereich und in der Stadtplanung) stehen zumeist untereinander nicht in Kontakt. So gehen wichtige Erfahrungen verloren, werden soziale Netze nicht mehrfach genutzt und es entsteht weder »Selbst-Bewusstsein« noch ein Außenbild vom gesamten kommunikativen Profil einer Kommune (das Basis weiterer bürgerorientierter Aktivitäten sein könnte).

The same procedure, oder: »Ich war schon sehr oft auf solchen Veranstaltungen…«

Inzwischen finden zu vielen Plänen und Prozessen Beteiligungen statt. Es sind ja nicht nur die Flächennutzungs- und Masterpläne, die InSEKs und StePs, von denen hier berichtet wird, deren Erarbeitung von öffentlichen Erörterungen begleitet wird. Hinzu kommen noch die auf Teilräume der Städte bezogenen Bebauungsplanverfahren, Erörterungen zu einzelnen Vorhaben (Park- oder Platzumgestaltungen, einzelne Projektentwicklungen) oder die vielschichtigen Kommunikationsprozesse in den Soziale-Stadt-Gebieten. Darüber hinaus müssen – zunehmend – zahlreiche Ressorts auf vielen Maßstabsebenen diversen Informations-, Offenlegungs- und Beteiligungspflichten nachkommen. Und zu guter Letzt gibt es zu einzelnen Themen und Orten in den Städten langwierige Prozesse, in denen es nie zu Entscheidungen kommt, aber immer wieder zu neuen Anläufen, mit neuen Beteiligungen – sei es, weil die Politik ein klares Wort scheut (»Entschlusslosigkeit aus Überzeugung«, nannte das ein Kollege), sei es, dass sich die Bürgerinnen und Bürger untereinander selbst blockieren[7].

Kurzum: Aus der Sicht der Bürgerinnen und Bürger, die sich überhaupt für solche Verfahren und Erörterungsformen interessieren, wird vielerorts nicht zu wenig, sondern zu viel beteiligt. Diese Einschätzung gilt zumindest dann, wenn man auf's Ergebnis schaut. Wie etwa diese Teilnehmerin einer Bürgerwerkstatt: »Ich war nun schon oft auf Versammlungen wie dieser, aber herausgekommen ist eigentlich nie etwas. Und wie wird es diesmal sein?«

Die Antwort auf diese Frage dürfte der Moderatorin schwer gefallen sein[8]. Denn wie hätte sie in Aussicht stellen können, dass diesmal wirklich etwas bewegt werde – außer Pinnwände?

Es wird von den Fachkollegen in diesem Zusammenhang oft darauf hingewiesen, dass der inhaltliche Ertrag und die Veränderung der Pläne selbst auch gar nicht als einziges Ergebnis solcher Prozesse anzusehen seien. Vielmehr gehe es um die Einbindung der Bürgerschaft, es gehe darum, »die Menschen mitzunehmen«, ihnen »das Gefühl zu vermitteln, beteiligt zu werden« und so um eine nachhaltige Veränderung der Dialogkultur vor Ort.

Das ist sicher nicht falsch. Wäre es denn so. Denn gerade die Nachhaltigkeit dieser Bemühungen muss mit Blick auf die Praxis sehr in Zweifel gezogen werden. Derzeit scheint eher die Wirkungslosigkeit vieler Verfahren das Interesse all jener, denen es nicht nur um die Verteidigung ihres eigenen Vorgartens geht, nachhaltig zu unterhöhlen.

Blinde Flecken, oder: »Da kommen doch immer die Gleichen«

Bislang war von *den* Bürgerinnen und Bürgern die Rede. Diejenigen, die öffentliche Veranstaltungen zu kommunalen Entwicklungs-Plänen besuchen oder sich zu diesen Themen im Netz äußern, repräsentieren aber nur einen kleinen Ausschnitt der Stadtgesellschaft. Wer ist nicht da? Die kommunalen Eliten fehlen zumeist gänzlich. Sie haben für so etwas keine Zeit, halten die Diskussionen ohnehin für »ertragsarme Plauderveranstaltungen«, in denen die »Bürger nur ihre Befindlichkeiten zur Schau stellen«. Zudem wissen sie ihre eigenen Interessen auf andere Weise nachdrücklich zu vertreten. Wer diese Gruppen einbinden will, muss Spezialformate wählen (Schlüsselpersonengespräche, Fachworkshops) – und wird selbst auf diesem Wege nur punktuell Erfolg haben.

Nahezu vollständig aber fehlt das gesamte andere Ende des gesellschaftlichen Spektrums: Bildungsferne Schichten, migrantische Milieus, Menschen in prekären Lebenssituationen etc. pp. Das ist nicht verwunderlich. Diese Menschen haben andere Sorgen[9]. Um das zu illustrieren sei an eine Geschichte erinnert, die vor über 40 Jahren in der usamerikanischen Fachliteratur erzählt wurde. An sie ist hernach oft – etwa für die Stadterneuerung, später dann die Soziale Stadt – erinnert worden und hat man wieder Anlass darüber nachzudenken….: »Zu Beginn einer Versammlung über Probleme der Sanierung eines Wohnblocks auf der New Yorker West Side erhob sich eine Frau, um ihre Erwartungen hinsichtlich des Gemeindeerneuerungsprogramms zu formulieren. Sie habe keine Arbeit, aber sie brauche Arbeit. Anders hätte sie nicht zu leben. Die Frau sprach weiter, bis jemand sie unterbrechen konnte: ›Pinky Mae, sei ruhig; diese Versammlung ist nicht der Ort, um nach Arbeit zu fragen‹. Aber auch andere Leute stellten ähnliche Fragen, für die kein Platz im Programm war. Schließlich musste der Vorsitzende die Fremden

auffordern, endlich ruhig zu sein, damit die Versammlung mit ihrem eigentlichen Thema beginnen könne. Als das Gespräch über Schulen, Wohnungen und nähere Wohnumgebung begann, verließen die Neger leise den Raum, jeweils einer oder zwei zugleich. Schließlich waren nur noch Pinky Mae und der Mann in der ersten Reihe, der sie ermahnt hatte, da, und dann gingen auch sie, und niemals wieder wurde einer dieser Leute bei irgend einer Versammlung an irgend einem Ort gesehen«[10].

Diese Selektivitäten sind nicht nur bei Bürgerversammlungen und ähnlichen »Formaten« zu beobachten. Auch am Stuttgarter Bauzaun gilt: Hier ist das (bürgerliche) Volk. Und selbst bei Bürger- und Volksentscheiden ist das »untere Drittel« der Bevölkerung kaum vertreten[11].

Wer glaubt, dass diese Verhältnisse durch den Einsatz neuer Medien nachhaltig verändert würden, irrt: Es mögen zwar jüngere Menschen angesprochen werden, aber an der Nicht-Teilhabe von mehr als einem Drittel der Gesellschaft ändert das wenig.

Auch hier wäre es also ein Missverständnis, zunächst nach neuen Verfahren zu rufen. Auch hier geht es vielmehr um Inhalte. Hat die kommunale Planung, hat die örtliche Politik Themen zu verhandeln (und aus eigener Macht zu entscheiden), die die Lebenslage zum Beispiel der marginalisierten gesellschaftlichen Gruppen wirklich betreffen? Erst wenn das eindeutig bejaht werden kann, muss nach den geeigneten Kommunikationsformen gefragt werden. Wobei auch hier eine Antwort schnell zu finden sein wird, denn das diesbezügliche Methodenspektrum ist reichhhaltig.

Zuschauer, Wutbürger oder was? Die Bürgerinnen und Bürger mit den vielen Gesichtern

Lange Zeit wurde beklagt, dass sich Bürgerinnen und Bürger nicht für die Politik interessieren. Sie blieben, so hieß es nicht nur von den Politikwissenschaftlern, auf den Zuschauertribünen der politischen Arenen sitzen und nähmen zunehmend »apathischer« die Prozeduren und Resultate des politischen Handelns zur Kenntnis. Das Wort von der »Zuschauerdemokratie« machte die Runde und schien zur Gewissheit geworden zu sein. Und nun das: In einer nicht eben für aufmüpfiges Bürgertum bekannten schwäbischen Großstadt bricht ein Sturm los, der ganz Deutschland erschüttert und selbst im Ausland Aufmerksamkeit auslöst. Es protestieren Alte wie Junge, Bewegte wie vormals nie Demonstrierende. Bis tief ins bürgerlich-konservative Lager herrscht Aufruhr – gegen ein Verkehrs- und Städtebauprojekt, vor allem aber gegen einen Politikstil, der Kommunikation verweigert, Beschlüsse in kleinen Zirkeln fasst, sie formal legitimieren lässt und wo nötig mit Gewalt durchsetzt.

Wenn sich Bürgerinnen und Bürger auf diese Weise unüberhörbar ins politische Geschehen einmischen, scheint das aber manchen auch nicht recht. Denn prompt kursierte ein neues Schlagwort: »Wutbürger«. Viele verwendeten ihn als eine Art Kampfbegriff, mit dem die Protestierenden gleichsam zu unberechenbaren, emotionalen Wesen gestempelt wurden.

Ob aphatisch auf den Tribünen oder wütend im Stadtpark – beide Zuschreibungen sind nicht nur polemisch-vereinfachend. Sie vermeiden es zudem, nach Ursachen für Defizite der politischen Praxis auf der anderen Seite, in den öffentlichen Verwaltungen und der lokalen politischen Klasse zu fragen.

Die Gesellschaft für deutsche Sprache, die den Begriff »Wutbürger« am 17. Dezember des letzten Jahres auf Platz Eins ihrer jährlichen Liste der »Worte des Jahres« setzte, wird da schon etwas deutlicher: Dieses Wort stehe für die Empörung in der Bevölkerung, »dass politische Entscheidungen über ihren Kopf hinweg getroffen werden«. Hier also liegen die Ursachen: in einer politischen Praxis, die nicht ergebnisoffen argumentiert, die keine echten Alternativen vorlegt, die nur formal beteiligt und somit im Kern intransparent bleibt. Daran entzündet sich der Zorn – nicht nur in Stuttgart.

Zwei letzte Anmerkung zu diesem unsäglichen Wort seien gestattet: Bürgerinnen wurden nicht erst in Stuttgart wütend. In Sachen Stadtentwicklung sind sie es schon seit den frühen 60er Jahren. Es waren Ärzte aus Kreuzberg, die schon 1963 dem damaligen Regierenden Bürgermeister Berlins (Willy Brandt) ernste Probleme machten: Sie sahen, dass durch die geplanten großflächigen Abrisse ihre Patientenstämme hinwegsaniert wurden. Es waren in den Folgejahren

quer durch die Republik Angehörige der Mittelschichten, die sich gegen stadtzerstörende Verkehrsprojekte und – zum Beispiel – für Denkmalschutz einsetzten. Mag sein, dass die Umgangs- und Äußerungsformen zunächst gesitteter waren und erst durch die Ausdrucksweisen der 68er radikalisiert wurden, aber der Widerstand war schon früh ein wütender, bürgerlicher. Und auch das sei nicht vergessen: Wir verdanken ihm viel. Ganze Altstädte existierten heute nicht mehr, hätte es diesen Widerstand »aus der Mitte der Gesellschaft« nicht gegeben.

Die Stadtzerstörungen, gegen die sich schon die frühe Bürgerwut richtete, wurden und werden mit dem Allgemeinwohl begründet. Das verlangte angeblich eine autogerechte Zurichtung der inneren Städte und den Abriss nicht mehr »wirtschaftlich zu erneuernder« Substanz. Wenn man heute landauf, landab gleichsam in Endlosschleife den Satz wiederholt, die Bürgerinnen und Bürger hätten ja nur ihre Individualinteressen im Blick und ließen das Gemeinwohl außer Acht[12], so ist das also gleich in mehrfacher Hinsicht ärgerlich:

- Zunächst ist das persönliche Interesse Einzelner an der Unversehrtheit des Stuttgarter Bahnhofs ebenso überschaubar wie das am Erhalt ganzer Altstädte. Damals wie heute geht es den Empörten vor allem um Widerstand gegen ein als obrigkeitsstaatlich empfundenes Handeln, mit dem über ihre Köpfe hinweg vertraute Lebensumwelten zerstört werden.
- Selbstverständlich spielen bei allen Konflikten auch immer Einzel-Interessen eine Rolle. Das ist legitim – und nicht nur auf Seiten der Projektgegner so. Das gilt auch und oft mit erheblich größerem Gewicht auch für die Initiatoren und Betreiber. Selbst die vielen öffentlichen Akteure (s.o.) haben jeweils nur eine beschränkte Sicht auf die Vorhaben oder Planungsgegenstände und sind auch ihrerseits nicht frei von Interessen.
- Kurzum: Niemand ist »Inhaber« des Gemeinwohls. Das muss vielmehr über transparente Verfahren erst hergestellt werden.

Erstaunlich ist nun, dass dieselben Bürgerinnen und Bürger, die eben noch als lethargisch, egozentrisch oder emotionsüberfrachtet gebrandmarkt wurden, in anderen Zusammenhängen als »Partner nachhaltiger Stadtentwicklung« oder »Experten des Alltags« umworben werden, deren »Kreativität oder ...individuellen Interessen ein großes Potenzial für die zukunftsfähige Gestaltung und Entwicklung von Städten und Regionen [bilden]«[13].

Die Wertschätzung der Kraft großer Gruppen geht heute noch weiter: Unerschöpflich etwa seien das »Crowdsourcing« und die »open-source-Prozesse«. Beides, so eine Vermutung, könne man nicht nur für Aktivitäten in Sozialen Medien oder die Entwicklung von Programmen, sondern auch für gesellschaftliche Prozesse wie etwa die der Stadtentwicklung nutzen.

Gelegentlich hat man den Eindruck, »Particitainment« solle dazu dienen, den Bürgerinnen und Bürger ihre zuschauerdemokratischen oder wutbürgerlichen Unarten auszutreiben und sie zu jenen verträglichen und kreativen Partnern zu machen, die man sich für gedeihliche Stadtentwicklungsprozesse wünscht. Das wird nicht gelingen – jedenfalls nicht durch »Bespaßung« und Beteiligungsangebote ohne Substanz. Und selbst wenn man das meidet werden die Bürgerinnen und Bürger – wie übrigens alle anderen Akteure im Prozess der Stadtentwicklung auch – ihren »Eigen-Sinn« behalten.

L'art pour l'art, oder: »Sie machen doch auch Jugendbeteiligung?!«

Stuttgart ist omnipräsent. Zumindest in den Köpfen vieler Verantwortlicher in den Kommunen. Das führt nicht immer zu guten Ergebnissen: »Wie gehen wir denn das Projekt an, um Probleme wie in Stuttgart zu vermeiden?« So oder ähnlich können die Fragen lauten – und wenn sie so nicht gestellt werden, sind sie doch nicht selten so gemeint. Will sagen: Denen, die so fragen, geht es nicht um Beteiligungskultur, sondern um Befriedung und möglichst reibungslose Realisierung. Das sind, um Missverständnisse zu vermeiden, durchaus legitime Überlegungen. Sind sie aber allein (oder überwiegend) leitend, dann wird Partizipation funktionalisiert und führt zu den oben schon beschriebenen Ergebnissen.

Zugleich verändern sich auch in Prozessen, die mit Überzeugung kommunikativ angelegt sind, die Anforderungen: »Twittern Sie

auch?, »Sie machen doch sicher auch Beteiligung von Jugendlichen!«, »Wir müssen auch an die Ausländer ran«, »Ohne Web-2.0 geht heute gar nichts«. Solche Forderungen kommen aus Verwaltungen und Politik gleichermaßen. Bei altgedienten »Aktivisten« der Bürgerbeteiligung löst so viel Aufbruchstimmung Verwunderung aus. Man wird aber zumeist dann auf den Boden der Tatsachen zurück geholt, wenn man fragt: Wozu möchten Sie denn das? Woran könnten sich die Gruppen, die Sie erreichen wollen, denn mit Aussicht auf Wirkung beteiligen? Sind Sie bereit und in der Lage, die Ergebnisse eines solchen Verfahrens auch aufzugreifen und transparent mit ihnen umzugehen? Auch dann, wenn sich die Angesprochenen zu ganz anderen Fragen äußern als zu denen, die Sie ihnen stellen wollen?

Sehr bald wird dann deutlich: Da wird Beteiligung um ihrer selbst willen betrieben. Möglichst viele Teilnehmer hier, möglichst viele »Klicks« dort, möglichst gutes Echo in der Presse für ein möglichst reibungsfreies Beteiligungs-Event.

Diese Kommunikationsbemühungen haschen nicht selten vor allem nach Effekten und bleiben selbst dann, wenn sie von guten Absichten geleitet sind, kurzatmig. Auch das weist erneut in die falsche Richtung. In nicht wenigen Fällen erzeugt ein solcher Aktionismus zudem Frustrationen bei denjenigen, sie sich zur Teilhabe eingeladen fühlten, aber nicht ernst genommen sehen.

Lokale Beteiligungskultur braucht Geduld und einen langen Atem. Darauf weist schon das Wort »cultura« hin, das in der »Kultur« steckt und uns auf das langsame Wachsen, das Hegen und Pflegen aufmerksam macht. Eine Beteiligung als »l'art pour l'art« wirkt hier zerstörerisch.

Wünsch Dir was... Wer die Wirklichkeit nicht zum Thema macht, nimmt auch die Beteiligung nicht ernst

Wir alle wissen: Stadtentwicklung ist ein komplizierter Prozess. Viele harte Interessen stoßen sich im Raum, ein Kranz von Rahmenbedingungen engt die Optionen ein, zahlreiche Sach- und Fachgesichtspunkte bedürfen der Berücksichtigung und kommunales Handeln muss sich mit vielen Zwängen und Regulierungen plagen.

Umso erstaunlicher, dass man in Beteiligungsprozessen gelegentlich den Eindruck erweckt als sei Stadtentwicklung so etwas wie Weihnachten: Man schreibt Wunschzettel – der Rodelberg für diese, das Vereinsheim für jene, preiswerte Wohnungen für alle (und das selbstverständlich nachhaltig, autoarm und altengerecht) – und erweckt den Eindruck, aus diesen vielen bunten Zetteln könne irgendwann Wirklichkeit erwachsen[14].

In gewisser Weise werden die Beteiligten infantilisiert – als wäre die Wirklichkeit zu kompliziert für sie. Zugleich überfordern solche Wunschzettel-Veranstaltungen die Verwaltungen, denn wenn sie die Bürgeranregungen ernst nehmen (s.o.), müssen sie auf alles das in irgendeiner Weise reagieren.

Das heißt nun durchaus nicht, dass man auf kreative Phasen verzichten sollte und nicht auch einmal der Phantasie frei Lauf lassen könnte. Entscheidend ist es aber dann, die vielen Gesichtspunkte wieder einzufangen, zusammenzuführen und nachvollziehbar deutlich zu machen, wo und warum sich verschiedene Vorstellungen, Ziele, Maßnahmenvorschläge aneinander oder an Rahmenbedingungen etc. reiben.

Das heißt auf der anderen Seite aber auch nicht, dass die klassischen Sachzwang-Argumente der Planersteller und Projektbetreiber oder die neuere Rede von der »Alternativlosigkeit« jegliche Diskussion über Gegenvorschläge und Varianten ersticken sollte.

Das Gegenteil ist vielmehr der Fall. Erst in Kenntnis aller unterschiedlichen Gesichtspunkte kann und muss sich die Kreativität entfalten, die möglicherweise neue, bislang noch nicht bedachte Problemlösungswege findet. Vor allem und in erster Linie geht es aber darum, dass das Relativieren der eigenen Gesichtspunkte an denen der anderen Beteiligten – für alle (gerade den Planungsfachleuten fällt das oft schwer) – als Spielregel gelten muss.

Im Verdeutlichen solcher Interessens- bzw. Gesichtspunkte-Vielfalt und der Notwendigkeit mit ihnen handlungsfähig zu werden, indem auch immer die eigene Position auf den Prüfstand gehört, liegt eine wichtige Aufgabe transparenter Prozesse, die alle Beteiligten ernst nehmen.

Voten statt Wählen, Posten statt Erörtern, Beteiligungsangebote zwischen Banalität und Beliebigkeit

Der österreichische Politikwissenschaftler Werner T. Bauer hat kürzlich[15] das sinkende Interesse am politischen Engagement und die zurückgehende Wahlbeteiligung unter der Überschrift »Voten statt Wählen« zusammengefasst. In der Tat scheint es paradox: Die Wahlbeteiligung, gerade bei jungen Menschen, gerade auf kommunaler Ebene, geht deutlich zurück. Das »Voten« in allen Medien erlebt hingegen ungeahnte Höhenflüge.

Wo kann man sich heute nicht überall beteiligen? Jeden Tag wird man mehrfach aufgefordert »Sagen Sie uns Ihre Meinung!«, »Ihre Stimme zählt«, »Schicken Sie Ihr Votum per SMS an...« , »Wir freuen uns über Ihren Kommentar«... Hier klicken, da posten, das Voten nicht vergessen, und zu jeder Gelegenheit den Daumen hoch oder herunter: »Gefällt mir, gefällt mir nicht«. ... Man kann Superstars wählen, das Unwort des Jahres, den bestgekleideten Politiker, die peinlichsten Fernsehpannen und die wichtigsten Aufgaben des nächsten Jahrzehnts. Und auch die fünf Leitsätze der Stadtentwicklung werden zum schnellen Kommentar freigegeben.

Ein stetes Heischen nach Aufmerksamkeit, ein beständiges Drängen um Meinungsäußerungen begleitet uns alle heute – in der digitalen wie der analogen Welt. Das führt zu einer oberflächlicher werdenden Auseinandersetzung mit den Fragen, Themen, Anliegen, um die es geht. Schnell ein Klick hier, ein Kommentar dort – und dann weiter. Die Kontexte, der Inhalt, die widersprüchlichen Ziele...? Keine Zeit. Habe doch meine Meinung abgegeben.

Beteiligungsmöglichkeiten allenthalben. Und damit droht ein besonders arger Feind: die Banalisierung. Der Kabarettist Georg Schramm hat mit Blick auf die Entwicklung der kritischen Polemik zum Comedy-Klamauk geklagt: »Das Wort ist am Ende, aber es ist kein heldenhaftes Ende. Das Wort ist tot, aber kläglich tot. Nicht von Tyrannen erschlagen, nicht vom Zensor erwürgt. Als leere Worthülse im Brackwasser der Beliebigkeit untergegangen. ...«.

Müssen wir heute analog und mit Blick auf die Bürgerbeteiligung feststellen: Ist auch »Beteiligung« am Ende? Nicht dadurch, dass sie vermieden wird wo es geht oder verwünscht wird (wenn die Presse nicht zugegen ist). Sondern durch ihre schiere Multiplikation in routinierten Verfahren und Kommunikations-Events – untergegangen als Häufung leerer Worthülsen im Brackwasser der Beliebigkeit. Die Beteiligung ist tot, es lebe das Getwitter, die TED-Konferenz[16], der schnelle »Kommentar« und das Voting mit einem Klick.

Schnitt! Szenenwechsel... und Rückkehr zum Ausgangspunkt: Die Aneinanderreihung von Problemen mit der Beteiligung, die selbst dann auftreten, wenn alle das Beste wollen, muss hier abgebrochen werden. Es ließen sich zahlreiche weitere Aspekte benennen, aber es wird Zeit für ein Resümee und erste Folgerungen:

Resümee 1: Zuspitzungen.

Festivalisierung der Prozesse, Überforderung der Verfahren, Überschätzung der Pläne und die Persistenz der Verhältnisse

Schon vor Jahren haben Walter Siebel und Hartmut Häußermann oder Ilse Helbrecht[17] beobachtet, dass Stadtentwicklungspolitik »festivalisiert« und »eventisiert« werden. Dieser Prozess scheint, so das erste Resümee nun auch die Bürgerbeteiligung erreicht zu haben: »Particitainment« ist die Folge. Das Heischen um Aufmerksamkeit, die öffentlichkeitswirksame Inszenierung von Verfahren, die l'art-pour-l'art-Nutzung »sozialer Medien« – alles das weist in diese Richtung. Kritische Geister könnten von einer «*Beteiligungskulisse*« sprechen, hinter der alles beim Alten bleiben kann.

Gegen das Abbrennen von Beteiligungsfeuerwerken wäre nun nichts einzuwenden, wenn mit diesen Tamtam auf etwas hingewiesen würde, an dem teilzunehmen sich lohnt. Aber mit Blick auf zahlreiche Praxiserfahrungen muss man konstatieren: Beteiligungs-Prozesse zu Planungen auf gesamtstädtischer Ebene mit eher allgemeinen (Entwicklungskonzepte) oder auf Flächenaussagen begrenzten Inhalten (FNP) erzeugen einen erheblichen Anregungs-Überschuss und bleiben zugleich aus Sicht der Beteiligten vielfach wirkungslos. Zudem werden die von Externen gestalteten Kommunikationen nach der Planerstellung weder

fortgesetzt noch verändern sie das politische oder administrative Entscheidungsverhalten nachhaltig. Insofern ist es kaum plausibel, von noch mehr Verfahren dieser Art eine Verbesserung der Beteiligungskultur vor Ort zu erwarten. Eher ist das Gegenteil wahrscheinlich.

Vier Aspekte sind in diesem Zusammenhang besonders hervorzuheben:

1. *Überforderte Verfahren*: Die Beispiele zeigen, dass die Veranstaltungen mit der Bürgerschaft wie Ventile wirken. Hier entlädt sich vieles, was mit dem eigentlichen Anlass nicht im Zusammenhang steht. Das verweist vermutlich auf Defizite: Anscheinend gibt es sonst keine oder zu wenig Gelegenheiten, diese Anliegen vorzutragen. Ist hier die kommunale Politik gefordert?

2. *Überschätzte Pläne*: Die Beispiele zeigen auch, dass die Leistungsfähigkeit räumlicher Entwicklungspläne sehr überschätzt wird. Nicht nur in der Bürgerschaft, sondern auch in der Politik und Teilen der kommunalen Verwaltung ist die tatsächliche Wirkkraft etwa eines FNP oder eines gesamtstädtischen Masterplans nicht immer deutlich. Insbesondere die Abhängigkeit vom Handeln privater Akteure wird bei allen Planarten – von der Platzgestaltung über die energetischen Bestandsmodernisierung bis zum Redevelopment großer Industrieflächen – oft unzureichend berücksichtigt. So werden viele Rechnungen ohne den Wirt gemacht. Was dann – weil nicht einlösbar ist, was man sich doch einvernehmlich vornahm – eine neue Spirale von Missverständnissen in Gang setzt.

3. *Problematische Verfahrensbindung*: Bürgerbeteiligungen werden in der Mehrzahl der Fälle durchgeführt, weil damit Verfahrensvorschriften erfüllt werden – sei es, dass § 3 BauGB dies vorschreibt oder der Fördermittelgeber. Gelegentlich werden sie zudem als unerlässlich für die politische Legitimation oder den späteren reibungslosen Verlauf von Vorhaben angesehen. Kurz gefasst: Kommunale Planung und Politik benötigen die Bürgerschaft für ihre Verfahren. Aber braucht die Bürgerschaft diese Prozeduren, um mit Planung und Politik zu sprechen? Geht man dieser Frage nach, liegen Konsequenzen nahe, die die derzeitige Praxis der Beteiligung auf den Kopf stellen würden.

4. *Fehlende Nachhaltigkeit*: Dass die »gute Praxis der Beteiligung« fast immer räumlich, zeitlich, sachlich und institutionell begrenzt bleibt, wird schon seit Jahrzehnten festgestellt. Beteiligungsprozesse werden durchgeführt – aber eine Veränderung der lokalen Kultur im Umgang miteinander findet nicht nachhaltig statt. Wenn nun eine Vermehrung und Intensivierung von Beteiligungsverfahren gefordert wird, dann spricht nichts dafür, dass sich an dieser Situation etwas ändert.

Ein Weg aus diesen Defiziten der Beteiligungsverfahren kann also nicht im »Mehr-vom-Gleichen« liegen. Mit diese Feststellung ist zugleich eine Frage verbunden: Was aber dann? Was folgt aus diesen Befunden? Was ist zu tun, um alte wie neue Defizite selbst dort, wo man sich um Beteiligung bemüht, zu mindern?

Resümee 2: Kontext, Kontinuität und Kultur.

Nicht Verfahren und Methoden sind entscheidend, sondern Substanz und Vertrauen.

Eine erste Antwort auf die aufgeworfenen Fragen liegt auf der Hand (und ist durchaus nicht neu) Sie lautet: Nicht Verfahren mehren, sondern Kultur verändern.

Aber was heißt das konkret?

Winfried Kretschmann, dessen Wahl zum ersten »grünen« Ministerpräsidenten Baden-Württembergs – nach 57-jähriger Dominanz der CDU in diesem Bundesland – wesentlich auf die Auseinandersetzungen um Stuttgart'21 zurückzuführen ist, versprach kürzlich in seiner Regierungserklärung eine »Politik des Gehörtwerdens[18]«.

Eine »Politik des Zuhörens« wäre schon ein Gewinn. Eine, die das »Gehörtwerden« verspricht, signalisiert aber mehr: die Absicht, das Gehörte ernst zu nehmen und es im Alltag der Politik zu nutzen. Und: die Bereitschaft zur Veränderung der eigenen Rolle. Die Politik redet nicht mehr auf das Wahlvolk ein, verlautbart, »kommuniziert«, sondern hört zu, interessiert sich, nimmt auf – und das nicht nur als Inszenierung in Wahlkampfzeiten, sondern als Grundhaltung im Alltag.

So verstanden ist das eine Utopie, eine Richtungsangabe auf ein weit gestecktes Ziel hin.

Was könnte das für die Diskurse über Stadtentwicklungen heißen? Wird nicht mit den oben beschriebenen Verfahren zugehört? Sind nicht alle Antennen auf Empfang gestellt? Können die Bürgerinnen und Bürger nicht auf allen Kanälen »senden«?

Ja. Das ist so. Aber, wie wir sahen, ohne wesentliche Wirkung. Die Politik und große Teile der Verwaltung bleiben in ihren Paralleluniversen und »lassen zuhören«. Zudem findet Stadtentwicklung nicht nur alle 20 Jahre statt – wenn z.B. die Neuaufstellung eines FNP ansteht und dazu eine intensive Beteiligung inszeniert wird – , sondern alltäglich. Wer aber hört dann zu?

Eine »Politik des Gehörtwerdens« muss gerade auch für diese alltägliche Situation überzeugende Antworten finden.

Neun erste Überlegungen mögen praktische Konsequenzen einer solchen Orientierung deutlicher machen:

1. Zur Sache! Immer auf's Neue die Frage nach der Substanz stellen.

Die Gefahr, dass Beteiligung zu einer Aktivität um ihrer selbst willen wird, lässt sich dann verringern, wenn immer wieder gefragt wird: Um was geht es eigentlich, was steht in Rede?

Dabei ist die Perspektive der Zielgruppe entscheidend.

Es gehört aber auch dazu, die mit der Sache verbundenen Rahmenbedingungen offen zu legen. Das soll nicht heißen, dass man die Etragserwartungen des Grundstückseigentümers gleich zum Gesetz erhebt, aber es muss doch klar sein, dass preiswerter Wohnraum und geringe Dichte bei innerstädtischen Grundstücken möglicherweise Zielwidersprüche bilden oder dass die vielen bunten Ideen für die Umnutzung einer alten Kaserne erst durch's Fegefeuer eines Investitions- und Bewirtschaftungskonzeptes müssen etc...

Alles das führt zu enormen Anforderungen an die Transparenz der Verfahren und damit zum Verzicht auf vermeintliche Macht, die aus der alleinigen Verfügung über Informationen (»Herrschaftswissen«) zu resultieren scheint. Und es impliziert dies auch, dass der Begriff »alternativlos« aus dem Sprachgebrauch der miteinander Diskutierenden gestrichen wird. Jede Rahmenbedingung und jeder Lösungsvorschlag muss prinzipiell auf den Prüfstand gestellt werden können.

2. Sehr früh ist auch zu spät. Die Kommunikation von den Verfahren lösen

Ein Bürgermeister, der sich in seiner Gemeinde sehr um Bürgerorientierung bemüht, kritisiert kürzlich den Vortrag eines Referenten, der stolz über eine sehr frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung zum Stadtentwicklungskonzept berichtete: Das möge zwar sehr frühzeitig sein, sei aber sicher zu spät. Auf die erstaunte Reaktion, wie das denn zu verstehen sei, antwortete er nur knapp: »Man sollte im ständigen Gespräch sein«.

Ganz offensichtlich sprach er von der »Politik des Gehörtwerdens«, davon, dass man nicht erst einen Plan aufstellen muss, um zu beteiligen. Wie so ein kontinuierlicher oder doch regelmäßiger Prozess zu organisieren sei, mag des Nachdenkens wert sein. Aber es gibt bereits Beispiele – und an der Verfügbarkeit von Methoden mangelt es der ganzen Debatte ohnehin nicht. Hier liegt der springende Punkt vielmehr im Alltag von Politik und Verwaltung. Da sind weitreichende Veränderungen von Denk- und Arbeitsweisen notwendig.

3. Das Fundament muss stimmen. Die Planer können lokale Demokratie nicht im Alleingang praktizieren.

Wer erinnert sich noch an die Ursprünge des Demokratisierungsversprechens in der Stadtentwicklung? Seine Ausgangspunkte lagen in der Gesellschaft. In der gärte es. Und die Politik reagierte darauf, indem sie »mehr Demokratie« in Aussicht stellte. In allen Feldern der Gesellschaft. Dazu gehörte dann auch die Stadtentwicklungspolitik. Und so gab es, drei Jahre nach der Brandt'schen Regierungserklärung erste Gesetze, die auch in den Verfahren der Stadtplanung bzw. der Stadterneuerung mehr Bürgerbeteiligung und mehr Auseinandersetzung mit den Be-

langen der Bürgerinnen und Bürger verlangten. Die Fachverfahren bauten also auf und waren eingebettet in ein um mehr Demokratie bemühtes politisches Umfeld. Insofern mag es damals auch naheliegend gewesen sein, dass wir Fachleute unsere Planungsprozesse als Beitrag zur lokalen Demokratie gesehen haben.

Die Voraussetzungen dafür sind heute schon längst nicht mehr gegeben. Kommunale Politik folgt ihren eigenen Ritualen und leidet ggf. an den eigenen Defiziten. Alltagswelten und politische Arenen begegnen sich (gerade in großen Städten) nur mehr selten. Das Wort von den Paralleluniversen ist nicht neu. Die an Planaufstellungen gebundenen Beteiligungsprozesse haben also keinen Ort in der lokalen Politik. Sie bleiben ihr äußerlich: Die Politik gibt Beteiligung in Auftrag, lässt zuhören…

Die an Pläne gebundenen Erörterungen können unter diesen Bedingungen aber beim besten Willen nicht lokale Demokratie fördern, bestenfalls machen sie deren Defizite (siehe »Ventilfunktion«) sichtbar. Lokale Demokratie muss in und von der Politik praktiziert und immer wieder neu vermittelt werden. Dass kann nicht die Aufgabe von Planungsprozessen sein. Erst wenn in der örtlichen und alltäglichen Politik »good local governance« praktiziert wird und die Bezüge zwischen allen Akteuren davon geprägt sind, kann Stadtplanung sich wieder auf ihre eigentliche Aufgabe konzentrieren. Es mag sein, dass es noch ein Überbleibsel der Allmachtsphantasien der 70er Jahre war, dass sich die Stadtplaner aus eigener Machtvollkommenheit fürs demokratische Alltagsgeschäft zuständig fühlten. Das aber ist ein Missverständnis – von Anfang an. Gefordert ist die kommunale Politik.

Kürzlich wurde die Bedeutung der lokalen Politik für die Demokratieentwicklung unter der Überschrift »Kommunen sind nicht das Kellergeschoss der Demokratie, sondern ihr Fundament«[19] zusammengefasst. Das bringt die Dinge auf den Punkt: Dass Fundament muss stimmen. Dann kann auch die Stadtplanung mit ihren Verfahren wie selbstverständlich einen Beitrag zur lebendigen lokalen Demokratie leisten.

4. 3stadt2. Kommunikation zwischen allen Akteuren gestalten und die Grenzen eigenen Handelns sichtbar machen

Wenn von Rollenverständnis die Rede ist, muss insbesondere im Stadtentwicklungskontext an die Adresse kommunaler Politik gesagt werden: »Bleiben Sie realistisch. Schenken Sie reinen Wein ein. Machen Sie die Grenzen Ihres Handelns deutlich. Nur dann bleiben Sie glaubwürdig – und bewirken tatsächlich etwas«. Ein Phänomen, das man aus der »großen Politik« kennt, findet sich auch auf kommunaler Ebene: Da wird so getan, als könne man aus eigener Machtfülle die wesentlichen Probleme – in diesem Falle: der Stadtentwicklung – lösen. Tatsächlich sind aber, darauf wurde schon oben hingewiesen, in fast allen Handlungsfeldern viele verschiedene Akteure notwendig, um ein gestecktes Ziel zu erreichen. Viele Marktprozesse vollziehen sich zudem ohne, dass die Kommunen auch nur kleine Chancen an der Mitwirkung hätten. Und selbst auf den verschiedenen Ebenen öffentlichen Handelns wirken Eigenlogiken, die Kommunen vor vollendete Tatsachen stellen können. Wer das nicht deutlich macht, gerät immer wieder in die Situation, kleinlaut zugeben zu müssen, dass »einem da die Hände gebunden« waren. Für die alltägliche Arbeit heißt das übrigens nicht nur, dass sich Rollenbild und Selbstdarstellung wandeln müssen, sondern dass man im alltäglichen Diskurs über Stadtentwicklung auch immer wieder multilaterale Kommunikationssituationen schaffen und sichtbar machen muss, die die tatsächlichen Machtverhältnisse abbilden und gerade auch den Bürgerinnen und Bürgern verdeutlichen, wer an der in Rede stehenden Aufgabe tatsächlich beteiligt ist.

5. Ressourcen. Weniger könnte mehr sein.

Derzeit werden (Kommunikations-)Defizite im Alltag lokaler Politik durch aufwändige Verfahren aus besonderen Anlässen (Planerstellung) kompensiert. Wer also angesichts der beschriebenen Defizite mit Blick auf mögliche Lösungen seufzt »Wer soll das alles leisten?«, der hat eine Vervielfältigung dieser Verfahren im Kopf. Aber eine Konsequenz der hier entwickelten Gedankengänge besteht ja darin, nicht »Mehr vom Gleichen« zu praktizieren, sondern bestehende Strukturen – insbesondere in der lokalen Politik – zu mobilisieren und zugleich die Kommuni-

kation über Stadtentwicklung zu verstetigen und so die einzelnen Planungsverfahren zu entlasten.

Das lässt sich leicht hinschreiben, ist aber ein steiniger Weg (vgl. den folgenden Pkt 6). Aber wie bei jedem »Change-Management« kann erwartet werden, dass nach einer Phase besonderer Anstrengungen, dann doch auch wieder (gute) Routinen eintreten, die in der Summe eher Entlastung als zusätzlichen Ressourceneinsatz bedeuten.

6. Tonschichten und Verwandtes. Den Blick auf Alltagswirklichkeiten und Restriktionen richten:.

Wer die Augen in den Wolken hat, stolpert leicht. Diese Alltagswahrheit findet auch bei der Diskussion über Bürgerbeteiligung Bestätigung: Wer immer nur das »Müsste«, »Sollte«, »Könnte« diskutiert, verliert die Wirklichkeit vor Ort aus den Augen. Das führt nur deshalb nicht zu offensichtlichem Verstolpern, weil seit Jahren bereits über Beteiligung gleichsam in getrennten Welten gesprochen wird – in der der Konzepte und der des Alltags. Der einzige Informationsfluss von »unten« nach »oben« besteht in Erfolgsberichten und preisgekrönter »Best Practice«. Die vielfach frustierenden Wirklichkeiten in Verwaltungen und den »Niederungen« täglicher Politik werden bestenfalls hinter vorgehaltener Hand diskutiert. So aber kommen wir nicht weiter. Wenn substanzielle Fortschritte auf dem Weg zur bürgerorientierten Kommune bewirkt werden sollen, müssen diese alltäglichen Restriktionen genauer beachtet und betrachtet werden.

Wie schwer das ist, erfahren Verwaltungschefs, die sich auf den langen Weg zur Bürgerorientierung machen. Sie mögen zwar an den Spitzen (etwa im Verwaltungsvorstand) Zustimmung finden und auch ähnliche Ziele wie die verfolgen, die «ganz unten«, vor Ort um Beteiligung bemüht sind. Aber zwischen »Unten« und »Oben« breitet sich die sogenannte »Tonschicht[20]« aus. Sie existiert in allen großen Organisationen. Ihr ist es zu verdanken, dass viele Reformprozesse nicht weiterkommen: Die Erfahrungen vor Ort wirken nicht zurück. Die Reformprozesse von oben dringen nicht durch. Hier liegen die eigentlichen Aufgaben der Bürgerorientierung.

Dies ist nur eines der vielen Handlungsfelder, in dem wir zukünftig nicht mehr nur über Erfolgsgeschichten und Best Practices reden sollten, sondern auch Grenzen, Stolpersteine und Probleme benennen und erörtern sollten. Da das in der wünschbaren Offenheit aus der Praxis heraus nicht immer möglich sein wird, kommt hier auch der fall- und ortsübergreifenden Forschung eine besondere Bedeutung zu.

7. Local Governance. Beteiligung im größeren Zusammenhang sehen und gestalten

Wenn hier davon die Rede war, dass das Gespräch mit den Bürgerinnen und Bürgern über Stadtentwicklung von den einzelnen (und z.T. nur alle 10 oder 20 Jahre durchgeführten) Verfahren gelöst werden müsse, wenn von der Gestaltung multilateraler Kommunikationen gesprochen wurde und auf die Herausforderungen innerorganisatorischer Change-Prozesse hingewiesen wurde, so lässt sich das alles auf einen einfachen Nenner bringen: Lokale Governanceprozesse gestalten und traditionelle Bürgerbeteiligung in diesen größere Zusammenhang einbetten.

Wir müssen uns klar machen, dass die Bürgerbeteiligung wie wir sie heute praktizieren, ihren Ursprung in einer Phase extrem »etatistischen« Planungsverständnisses hatte: Stadtentwicklung schien vollständig von den Plänen öffentlicher Akteure abzuhängen (sh. auch oben: Überschätzung der Pläne) und damit schien es ausreichend, wenn über diese Pläne mit den Bürgerinnen und Bürgern gesprochen wurde. Das sehen wir heute anders. Es dürfte inzwischen deutlich sein, dass Stadtentwicklung vom Handeln vieler Akteure geprägt wird und dass die öffentlichen Steuerungsbemühungen sehr viel mehr umfassen und beinhalten müssen als die gelegentliche Aufstellung von Rahmen setzenden Plänen. Um noch einmal eine Standarddefinition von »Governance« ins Gedächtnis zu rufen: »Governance ist die Gesamtheit der zahlreichen Wege, auf denen Individuen sowie öffentliche und private Institutionen ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln. ...Der Begriff umfasst sowohl formelle Institutionen und mit Durchsetzungsmacht versehene Herrschaftssysteme als auch informelle Regelungen, die von Menschen und Institutionen vereinbart...werden[21].« Dieser permanente Prozess des Regelns gemeinsamer Angelegenheiten, der Vereinbarung

von Regelungen verschiedenster Art und der Umsetzung zahlreicher Aktivitäten im Prozess der Stadtentwicklung verlangt auch nach einer entsprechenden kontinuierlichen Kommunikation, die weit über traditionelle Erörterung einzelner Pläne hinausgeht (ohne diese vollständig zu ersetzen).

8. Berufsethos. L'art pour l'art meiden, Standards gewährleisten

»Wir machen ja schon einiges, aber nach Stuttgart muss das mehr werden: attraktivere Veranstaltungen, neue Beteiligungsangebote... die Menschen müssen sich mitgenommen fühlen.« Aus vielen Verwaltungen ist das jetzt zu hören. Die Rückfrage, was sich aber denn in der Sache ändere, welche zusätzlichen Mitsprachemöglichkeiten eröffnet werden sollten, wird mit Achselzucken quittiert. Nein, daran solle sich nichts ändern. Vereinfacht ausgedrückt werden die Kolleginnen und Kollegen aus der moderierenden und Verfahren gestaltenden Zunft mehr oder minder unverblümt aufgefordert, die Beteiligungsprozesse zeitgemäß aufzuhübschen. Man könnte auch von neuen Dekorationen in den Schaufenstern der Stadtplanung sprechen. Nun ist der Beruf der Schauwerbegestalter ein ehrenhafter und soll hier nicht diskreditiert werden. Aber bislang galt für die Gestaltung von Planungsprozessen – unter Fachleuten – doch der Anspruch, dass die Form (der Prozess) auf die Inhalte Rückwirkungen haben soll. Und daran gilt es festzuhalten. Das wird vermutlich nicht heißen, dass nun alle Aufträge, die nach l'art pour l'art klingen, von der Kollegenschaft abgelehnt werden (könnten). Aber einige Mindeststandards sollten schon gewährleistet sein. Vielleicht ist es gerade jetzt an der Zeit, darüber einmal nachzudenken und Qualitätsstandards vorzuschlagen – etwa klare politische Commitments zu Beginn der Prozesse, Ergebnisoffenheit in wesentlichen Punkten, Transparenz im Umgang mit den Ergebnissen etc.. Das würde es auch Einzelnen erleichtern, solche Mindeststandards gegenüber Auftraggebern durchzusetzen.

9. Langer Atem. Kultur muss wachsen (können).

Fachleute, die Bürgerbeteiligung in verschiedenen Gemeinden betreuen, machen immer wieder eine irritierende Erfahrung: In der einen Stadt, in einem Stadtteil stößt ihr Beteiligungsangebot auf Desinteresse oder zermürbende Erörterungen mit einigen wenigen »Immergleichen«. In der nächsten Stadt, im anderen Stadtteil ist der Saal bestens gefüllt, die Diskussionen verlaufen lebendig, aber konstruktiv und »at the end of the day« sind anregende Ergebnisse für den weiteren Planungsprozess festzuhalten. Wie ist das zu erklären?

Es gibt verschiedene Hypothesen zu den Ursachen dieser ortsspezifischen Unterschiede. Klar ist: Es liegt nicht an den Sozialstrukturen (die unterschiedlichen Erfahrungen macht man auch in Quartieren oder Städten mit ganz ähnlichen Strukturen), auch nicht an den Inhalten oder der Planart[22]. Klar ist auch: Man müsste und sollte dieser Frage systematischer nachgehen. Aber es ist jetzt schon ein Aspekt festzuhalten: Kommunikationsfähigkeit und -interesse setzen (positive) Kommunikationserfahrung voraus. Wir bewegen uns hier also in zirkulären, richtiger: spiralförmigen Prozessen. Aus Erfahrungen mit gelingender Verständigung erwächst Bereitschaft zu und Interesse an weiterer Kommunikation.

Diese Spiralen müssen in Gang gesetzt werden – und das ist ein langer Prozess. Die Veränderungen von Strukturen, Arbeitsweisen und Rollenbildern in Politik und Verwaltung benötigen, zwanzig Jahre Reformpraxis belegen das, viel Zeit. Aber auch das Aufhalten und Umkehren der Misstrauens- und Vorurteilsspirale zwischen Bürgerschaft und allen anderen Akteuren der Stadtentwicklung ist ein langer und heikler Vorgang. Hier geht es um Substanz, um Themen, über die es sich mit Aussicht auf Wirkung zu reden lohnt. Und um Vertrauen[23]. Das wächst nur langsam. Weil das so ist, wird in diesen Zusammenhängen auch immer wieder von »Kultur« gesprochen. Das verweist auf Hegen und Pflegen und darauf, dass erste Erfahrungen den Humus für nächste Wachstumsstufen bilden. So, Schritt für Schritt, kann im Alltag eine lokale politische Kultur des Miteinander entstehen.

Es ließen sich mehr praktische Folgerungen dieser Art benennen. Aber an dieser Stelle muss die Argumentation abgebrochen werden. Bleibt also festzuhalten, dass die schlichte Vermehrung oder methodische Aufrüstung von planungsbezogenen Beteiligungsangeboten nicht weiterbringt. Es gilt

vielmehr die schon lange bekannten Grundsätze der Bürgerorienterung[24] ernst zu nehmen und im Alltag kommunaler Politik und Planung umzusetzen.

Mit anderen Worten: Wenn die Kommunen das Fundament der Demokratie sind (s.o.), dann wird es Zeit, mit notwendigen Ausbesserungsarbeiten an eben diesen Fundamenten zu beginnen – und nicht nur eine Fassade zeitgemäß partizipativ umzudekorieren,

Anmerkungen

[1] Bei dem vorliegenden Text handelt es sich um die Langfassung eines Beitrages, der unter dem Titel »Beteiligen wir uns zu Tode?« Anfang Oktober erscheint in: vhw-Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. (Hg.) (2011): Dialog: Zur Stärkung lokaler Demokratie. vhw-Schriftenreihe, Band 3, Bonn/Berlin
Für Anregungen zu früheren Fassungen dieses Textes danke ich u.a. Hanno Ehrbeck, Britta Rösener und Lucyna Zalas

[2] Vgl. Klaus Selle (2005) In Spannungsfeldern. Fakten und Vermutungen zur Entwicklung bürgerorientierter Kommunikation. In: Ders.: Planen, Steuern, Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land. edition stadt | entwicklung. Dortmund, S. 413-444, hier S. 437 ff.
sowie: Klaus Selle (2006) Bürgerschaftliche Teilhabe in Quartier und Stadt: Anspruch und Wirklichkeiten. Oder: Es ist nicht alle Tage Sonntag in: vhw Forum Wohneigentum [jetzt Forum Wohnen und Stadtentwicklung] H. 4/2006 S. 234 ff.

[3] Einzelfallbezogene kritische Reflexion von Praxiserfahrungen gegenüber Dritten ist leider nicht gern gesehen. Es wird öffentlich lieber von Erfolgsgeschichten berichtet (Vgl. dazu auch: Simone A. Abram (2000) Planning in the Public: Some Comments on Empirical Problems for Planning Theory. In: Journal of Planning Education and Research Vo. 19 S. 351-357). Daher werden auch hier die zugrunde liegenden Fälle anonymisiert und wo notwendig verfremdet. Wichtig ist jedoch der Hinweis, dass das Fallmaterial überwiegend aus Beteiligungen an komplexen Planungsprozessen der (integrierten) Stadt(teil)entwicklung stammt– vom Masterplan über FNP bis zu den INSEK's ... Bei projekt- und umsetzungsbezogenen Beteiligungen stellt sich Vieles anders dar, nicht zuletzt wegen des deutlicheren Lebensweltbezuges aus der Sicht der Beteiligten.

[4] Neil Postman (1985) : Amusing Ourselves to Death. Public Discourse in the Age of Show Business New York (Penguin); deutsch: Wir amüsieren uns zu Tode: Urteilsbildung im Zeitalter der Unterhaltungsindustrie. Frankfurt [Fischer]
Den Gedankengang spann Postman weiter mit seinem Vortrag »Informing Ourselves To Death« vor der Deutschen Gesellschaft für Informatik 1990 in Stuttgart [http://web.archive.org/web/20080630031406/http://www.frostbytes.com/~jimf/informing.html]... mit einem schönen Ende: »Even the humblest cartoon character knows this, and I shall close by quoting the wise old possum named Pogo, created by the cartoonist, Walt Kelley. I commend his words to all the technological utopians and messiahs present. ›We have met the enemy,‹ Pogo said, ›and he is us‹.«

[5] Auch das mit großen Aufwand vom Bundespräsidenten Wulff sowie der Nixdorf- und der Bertelsmann-Stiftung betriebene »Bürgerforum 2011« muss vermutlich in diese Kategorie eingeordnet werden: Viele Hundert Bürgerinnen und Bürger aus Städten und Kreisen quer durch die Republik engagierten sich und formulierten in einem »trichterförmigen« Prozess (der als Methode betrachtet durchaus interessant war) sechs Vorschläge für die Politik (u.a. Abschaffung des Bildungsföderalismus)... Diese wurden dem Bundespräsidenten überreicht – und nun?

[6] Es gibt auch den Fall, dass in den Versammlungen die Interessen innerhalb der Bürgerschaft aufeinander stoßen. Das ist insofern eine ideale Situation als dann die Notwendigkeit der Erörterung, der Betrachtung einer Frage aus verschiedenen Perspektiven, sichtbar gemacht und verabsolutierte Positionen relativiert werden können.

[7] Prominentes aktuelles Beispiel: der Mauerpark in Berlin. http://www.berlinonline.de/berliner-zeitung/berlin/336229/336230.php sowie z.B. http://blogrand.de/ (3/20)

[8] Sie dürfte etwa so gelautet haben: Bei Verfahren dieser Art sei der Weg vom ersten Plan zur späteren Umsetzung tatsächlich sehr lang. Und oft erkenne man dann die Wirkungen nicht mehr unmittelbar... Aber es könne ihr versichert werden: Nichts von der heutigen Veranstaltung gehe verloren. Alles werde dokumentiert und »an die Verantwortlichen weitergeleitet«.
Schon mit diesem Satz wird der Moderatorin klar gewesen sein, dass die skeptische Frage mehr als berechtigt waren. Es wird wieder so sein.

[9] Auf die Ursachen dieser »Beteiligungsferne« und auf die »Rangordnung der Probleme und Aktivitäten« als zentraler Voraussetzung von Beteiligungs- und Selbsthilfeprozessen wurde schon vor 20 Jahren hingewiesen. Vgl. Klaus Selle (1991): Zwölf Thesen zu Reichweite und Voraussetzungen des Bewohnerengagements im Wohnbereich. In: Ders.: Mit den Bewohnern die Stadt erneuern. Der Beitrag intermediärer Organisationen zur Entwicklung städtischer Quartiere. Beobachtungen aus sechs Ländern. Dortmund / Darmstadt S. 69 ff.;

[10] Lisa R. Peatty (1968) Reflections on Advocacy Planning. In: Journal of the American Planning Association Volume 34, Issue 2, 1968, Pages 80 - 88
in der Übersetzung von Klaus Körber & Walter Siebel (1973): Versuche mit parteilicher Planung. In: C. Wolfgang Müller & Peter Nimmermann (Hg): Stadtplanung und Gemeinwesenarbeit. Texte und Dokumente München [Juventus] S. 146 ff.; hier 156 f.

[11] Vgl. hierzu: Rita A. Herrmann (2011): Frag das Volk – und die Mittelschicht antwortet. In: AKP (Fachzeitschrift für alternative Kommunalpolitik) H. 4/2011 S. 37

[12] Nur ein (verhältnismäßig moderates) Beispiel unter Tausenden: »Der Wutbürger springt zu kurz. Er formuliert seine Interessen. Das ist legitim. Aber er muss auch erkennen, dass es im Interesse der Allgemeinheit liegen kann, Beeinträchtigungen hinzunehmen« Peter Müller, scheidender Ministerpräsident des Saarlandes in einem Interview in der Süddeutschen Zeitung v. 6./7. August 2011 S. 6

[13] Vgl. z.B. aktuelle den Projektaufruf zur Bürgerbeteiligung im Rahmen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik: »Bürgerbeteiligung soll nach dem Verständnis der Partner der Nationalen Stadtentwicklungspolitik die in der Bürgerschaft vorhandenen Ressourcen für eine qualitätvolle Planung nutzbar machen. Sie ist so weit mehr als nur eine Konfliktbewältigungsstrategie oder Instrument einer reibungslosen und effizienten Planung der Verwaltung. Das Wissen der Bürger als Experten des Alltags für ihr Lebensumfeld, ihre detaillierte Ortskenntnis, ihre Kreativität oder ihre individuellen Interessen bilden ein großes Potenzial für die zukunftsfähige Gestaltung und Entwicklung von Städten und Regionen«. [http://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de/DE/Wettbewerbe/NSPProjektaufruf/projektaufruf__node.html]

[14] Eine ganz ähnliche Kritik muss auch für viele der so genannten »Bürgerhaushalte« gelten. Auch hier werden oft sehr komplexe Wirklichkeiten auf »abstimmungsfähige« Formeln und Verfahren heruntergebrochen. Das kann dann zu Vorschlägen führen, die sich zum einen Teil als Wünsche für Mehrausgaben und zum anderen als nicht umsetzbare Einsparideen entpuppen. Nun ist es keinesfalls so, jeder kundige Verwaltungsmitarbeiter wird das bestätigen, dass es keine Einsparmöglichkeiten gibt – »Im Gegenteil«, merkte kürzlich ein Kollege aus einer Kommune an, »zum Teil leisten wir uns richtige Skurilitäten.« Aber auf so etwas stößt man erst bei einer sehr intensiven Auseinandersetzung mit der Materie. Das heißt nun nicht, dass alle Bürgerinnen und Bürger den Expertenstatus erreichen müssten – aber es gilt, Verfahren zu entwickeln, in denen die Expertise – in diesem Fall der Haushälter und der Politik – eingespeist wird bzw. präsent ist. Frühere Foren (etwa im Verkehrsbereich) oder auch Planungszellen weisen in diese Richtung. Auch Geißlers Runder Tisch in Stuttgart war ein Versuch, reale Komplexität sichtbar zu machen. Allerdings kam er viel zu spät.

[15] Anlässlich der Tagung »Res Publica – Bürgerinnen und Bürger als Akteure der Stadtentwicklung« (Aachen 7.7.2011); vgl. das Statement von Bauer unter http://www.pt.rwth-aachen.de/files/PT11_Bauer.pdf
vgl. auch diese Ausgabe PNDonline (IIIl2011) unter www.planung-neu-denken.de

[16] TED bezeichnete ursprünglich »Tele-Dialogverfahren« aus den Vor-Internet-Zeiten, das etwa in Sendungen wie »Wetten dass...« schon in den 80er Jahren zur Anwendung kam (1000 ausgewählte Zuschauer konnten noch während der Sendung telefonisch ihre Meinung kund tun, also »voten«, wie man heute sagen würde); Inzwischen steht das Kürzel auch für »Technology, Enterainment, Design« und bezeichnet eine Plattform für Konferenzen, die sich rasant wachsender Beliebtheit erfreut (vgl. u.a.Süddeutsche Zeitung v. 11.7.2011 S. 11)

[17] Hartmut Häußermann und Walter Siebel (Hg.) (1993) Festivalisierung der Stadtpolitik. Stadtentwicklung durch Große Projekte. [Leviathan Sonderheft 13/1993] Opladen [Westdeutscher Verlag]; vgl. auch Klaus Selle (2005) Vorwärts nach weit... Festivalisierung und Große Projekte: Erfahrungen und Folgerungen. In: Ders. : Planen, Steuern, Entwickeln. Dortmund S. 225 ff,.
In dieser Diskussion ging man aber noch davon aus, dass sich bei der Festivalisierung um eine Formveränderung der Politik handele, die sich auf »Kristallisationspunkte« , also insbesondere große Projekte konzentriere und diese medienwirksam aufbereite.
Deutlicher auf Postman nahmen die Überlegungen von Ilse Helbrecht Bezug, die die Eventisierung und Festivalisierung als »symbolische Politik« im Blick hatte; vgl. I. Helbrecht (2006) Die Stadt als Ereignis. Zur strukturellen Bedeutung symbolischer Politik. In: Klaus Selle (Hg.) Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Planung neu denken Bd. 1. Dortmund [Dorothea Rohn] S. 429 ff

[18] Zitiert nach: Kerstin Bund (2011) Stuttgart - und nun? In: DIE ZEIT Nr. 28 v. 7. 7. 2011, S. 1

[19] Forum Wohnen und Stadtentwicklung Heft 2/2011 S.87

[20] Selbstverständlich gibt es auch in diesen »mittleren Ebenen« der Großstrukturen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die an Veränderungen interessiert oder für sie gewonnen werden können. Darin aber besteht die Kunst solchen Change-Managements: Diese »Aktiven der zweiten Reihe« zu identifizieren und mit ihnen gemeinsam die Kunst des Möglichen zu versuchen.

[21] Schlussbericht der Enquete-Kommission »Globalisierung der Weltwirtschaft«, DS 14/9200 v. 12. 6. 2002 mit Bezug auf den UN-Bericht »Our Global Neighbourhood« und Stiftung Entwicklung und Frieden 1995: 4ff.]
vgl. auch http://www.bundestag.de/gremien/welt/glob_end/10.html

[22] Selbstverständlich ergeben sich auch daraus u.U. Abweichungen. Aber im hier interessierenden Zusammenhang gehen wir von dem eingangs gekennzeichneten Plantypus (gesamtstädtische oder teilräumliche Entwicklungskonzepte mit relativ langfristigen und zumeist abstrakten Aussagen) aus.

[23] Das Thema ist – siehe oben – nicht neu, sondern wurde im Zusammenhang mit Politik- und Parteienverdrossenheit wiederholt aufgerufen. In jüngster Zeit häufen sich aber wieder die Verweise in dieser Richtung. So beklagte kürzlich der Bundespräsident in einem großen Interview »schwere Defizite« unserer Demokratie und hob insbesondere hervor, dass »die Grundlage für Vertrauen schwindet«, selbst die Parlamente würden durch Vorentscheidungen in kleinen Zirkeln zunehmend entmachtet; vgl. DIE ZEIT No. 27 vom 30.6. 2011 S. 3f.
Alexander Kluge stellt in seinem neuesten Buch das Vertrauen gleichsam als Leitmotiv an den Anfang seiner »politischen Geschichten«; vgl. A. Kluge (2011) Das Bohren harter Bretter. 133 politische Geschichten. Berlin [Suhrkamp] S.7: »Ein besonderer Intensitätsgrad alltäglicher Gefühle ist das Politische. Es findet sich überall, wo Menschen leben. In dieser elementaren Form bewegt es die Geschichte. Das Maß heißt: Vertrauen. Daneben gibt es die Politik als Beruf. Es geht um Macht und um deren Erhaltung. Auch hier wird Vertrauen eingezahlt, es wird aber auch in starkem Umfang verbraucht. Die Frage heißt: Wem traue ich zu, dass er seine Autorität nicht missbraucht?«

[24] Vgl. z.B. Bertelsmann Stiftung (Hg.)(2002) Leitbild Bürgerorientierte. Kommune Orientierungsrahmen und Qualitätsmaßstab. 2. Auflage. Gütersloh; zu diesen und anderen Grundsätzen und Orientierungen auch: Klaus Selle (2010) Gemeinschaftswerk? Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an der Stadtentwicklung. Begriffe, Entwicklungen, Wirklichkeiten, Folgerungen. PT_Materialien H. 26 (Downloadf unter: http://www.pt.rwth-aachen.de/images/stories/pt/dokumente/pt_materialien/pt_materialien26.pdf)
Vgl. auch: Britta Rösener (2011): Bürger beteiligen – Worauf es ankommt. In: AKP H. 4/2011 S. 38 ff.
oder diese Ausgabe PNDonline (IIIl2011) unter www.planung-neu-denken.de