

Beteiligung in der Stadtentwicklung – Bürger als »Experten des Alltags« beteiligen

Dr. Sid Auffahrt

»Bürgerbeteiligung und bürgerschaftliches Engagement sind heute selbstverständlicher Bestandteil kommunaler Planungen und gehören untrennbar zu vielen Bereichen des Lebens in einer Stadtgesellschaft. In Hannover gibt es eine lange Tradition, dass sich Bürgerinnen und Bürger für ihre Mitmenschen einsetzen, sich in die Entwicklung der Stadt einmischen. Dabei hat sich eine vielfältige Infrastruktur von Institutionen, Kompetenzen und Netzwerken entwickelt, die Information und Ansprache, Gelegenheiten und Mitsprache, Unterstützung und Anerkennung geben«.

Mit diesem klaren Bekenntnis strich der hannoversche Oberbürgermeister Stefan Weil im Grußwort zum Zwölfjahresbericht des »Bürgerbüros Stadtentwicklung Hannover« (bbs) die besondere Rolle der lokalen Bürgerbeteiligung heraus. Das bbs ist seit nunmehr zwölf Jahren aktiver Teil dieser Infrastruktur. Das dreiköpfige Leitungsteam mit seinen fünf Mitarbeiter/innen ist vom Rat der Stadt beauftragt, dazu beizutragen, dass in Hannover Probleme und Projekte der Stadtentwicklung öffentlich erörtert werden. Die finanziellen Mittel dazu werden überwiegend von der Stadt Hannover bereitgestellt, während Themen und Organisation in eigener Verantwortung gewählt und ausgearbeitet werden. Unsere Aufgaben verteilen sich gemäß Vereinbarung auf unterschiedliche Aktionsfelder:

- Förderung der Bürgerbeteiligungsprozesse,
- Eigenständige Auseinandersetzung mit Themen der Stadtentwicklung,
- Fragen, Anregungen, Probleme aus der städtischen Öffentlichkeit aufgreifen,
- Verbände, Initiativen und Einzelpersonen beraten, unterstützen und Informationsaustausch ermöglichen sowie
- Begleitung und Unterstützung von Aktivitäten, die der Förderung des Stadt-Dialogs dienen.

»Experten des Alltags« beteiligen

Der Auftrag, die Bürgerbeteiligung in ganz Hannover zu fördern, bedeutet im umfänglichsten Sinn, dass eine halbe Million Menschen für die städtische Entwicklung zu interessieren und fallweise auch zu beteiligen sind. Allen Beteiligten war aber von Anfang an klar, dass dieses in der Breite nie und nimmer zu erreichen sei. Deshalb suchte das bbs nach Beteiligungsformen und -methoden, durch die beispielhaft das Alltagswissen und die soziale Kompetenz von Bürger/innen erschlossen und frühzeitig in die städtebauliche Planung eingebracht werden kann. Nicht als ein bedarfsweises Abfragen von Wünschen im Sinne von: Was hätten Sie denn gern? Sondern als ein Dialog auf gleicher Augenhöhe, wo jeder gleichberechtigt für seine jeweiligen Interessen streitet. Ob es Einzelinteressen sind oder ob sie von vielen geteilt werden, das klärt sich erst im Fortgang der Diskussion. Ohne Frage macht Bürgerbeteiligung mehr Mühe – für diejenigen, die planen, und für diejenigen, die sich beteiligen. Beteiligung ist aufwendig und kostet Zeit, sie verkompliziert und differenziert die inhaltliche Auseinandersetzung, aber sie fördert auch das Verständnis für die gefundenen Lösungen. Sie schafft mehr Akzeptanz und mehr Verantwortungsbewusstsein für das Wohnumfeld und wirkt dort nachhaltig auf das Leben im Stadtteil.

In der langjährigen Arbeit des Bürgerbüros hat sich gezeigt, dass die Beteiligung von Bürger/innen zwar in der förmlich-rechtlichen Festlegung zu einem unverzichtbaren Baustein der Stadtplanung geworden ist, dass sie sich aber im Alltag auf jeweils besondere Bedingungen einstellen muss. Die Arbeit des bbs spiegelt diesen Prozess sehr deutlich wider. Die anfänglich breit angelegte Kommunikationsstruktur mauserte sich in den meisten Bereichen zu einem eher praxisnahen und projektbezogenen Vorgehen. Denn es sollten die Menschen über ihre eigenen Interessen erreicht werden. Diese kommen aus ihrem Alltag, der sich in feiner sozialer Ausdifferenzierung vollzieht und durch sozialräumliche Erfahrungen geprägt wird. Anschaulichkeit wurde so zu einem wichtigen Anliegen des Bürgerbüros Stadtentwicklung, denn durch »gebaute Beispiele« kann man Menschen überzeugen.

Beteiligungsverfahren und Verwaltungshandeln

Auch mit der langen Praxis von Beteiligungsverfahren in Hannover sind nicht alle Formalisierungen und Verkrustungen im Verwaltungshandeln überwunden; teilweise fehlen ganz einfach Schwung und Mut, Alltagswissen und Kompetenzen der Bürger/innen nachdrücklich in die Planungen einzubeziehen. Aufgrund heftiger Proteste über verspätete Informationen zu aktuellen Großprojekten in der Stadt haben wir kürzlich Politik und

Verwaltung auf diese Entwicklung aufmerksam gemacht. In Gesprächen mit Bürger/innen und Politiker/innen sind in letzter Zeit mehrfach drei Reizworte genannt worden, die einer Beteiligung abträglich sind:

- »Die Maßnahme muss erst intern abgestimmt werden«
- »Die Verwaltung spricht mit einer Stimme«
- »Das ist hannoverscher Standard, anderes ist nicht möglich«.

Aktuellen Anlass geben die verzögerten Debatten über den Schleusen- und Kanalausbau zum Lindener Hafen, die Hochbahnstation am Kantplatz in Kleefeld und den Hochwasserschutz an der Glocksee. Allesamt Themen, die für Bürger/innen von größtem Interesse sind, über die sie aber im Unklaren gelassen werden. Sie werden erst spät und ungenügend informiert, die Zuständigkeiten bleiben undeutlich und Fragen oder Äußerungen dazu werden ignoriert. Dabei bieten diese Themen vielen Akteuren und Aktiven in der Stadt die Möglichkeit zu konstruktiver Mitarbeit. Eine öffentliche Diskussion im Vorfeld der Entscheidung würde die Akzeptanz erleichtern, brächte zusätzliche Argumente aus Kenntnis der örtlichen Verhältnisse heraus, »adelt« das ehrenamtliche Engagement, indem der/die Bürger/in ernst genommen wird und stärkt letztlich die Position der Verwaltung. Anderenfalls kommt Frust auf, weil die Nicht-Beteiligten erfahren, dass Beteiligung und Kooperation mit ihnen nicht auf gleicher Augenhöhe geschieht.

Anlässlich der Entscheidungen über die Ansiedlung des Boehringer Forschungszentrums und über die Standortverlagerung der Volkshochschule beklagte selbst die lokale Zeitung die »geschlossene Gesellschaft« von Stadtverwaltung und Politik. Sie »organisieren sich in Abläufen, die mit öffentlichen Debatten über Wohl und Wehe Hannovers zunächst nichts zu tun haben. Man bleibt unter sich, jede Fraktion beschließt im eigenen Kämmerlein (...) Wenn alles entschieden ist, dürfen alle mitreden«.

Es wäre schade, wenn die guten Erfahrungen mit der Bürgerbeteiligung nicht Ansporn wären zur aktiven Fortsetzung und zur Erprobung weiterer Einsatzmöglichkeiten.

Aus unseren Erfahrungen mit der Bürgerbeteiligung in den letzten 12 Jahren lassen sich dazu etliche Beispiele aufführen.

Beispiel Küchengartenplatz

Im Zuge des Stadtplatzprogramms »Hannover schafft Platz« sollte der Küchengartenplatz wieder belebt werden. Die Planung erfolgte als ein kooperatives Verfahren, bei dem das bbs die Beteiligung der Bürger/innen organisierte. Durch die Neugestaltung sollte der Platz so eingerichtet werden, dass er seiner Lage als Schnittstelle zweier Stadtteile und als Querungspunkt mit stündlich bis zu 500 Passanten wieder gerecht würde. Im Sommer 2000 führte das Bürgerbüro Stadtentwicklung im Vorfeld des Verfahrens Interviews mit Anliegern und Schlüsselpersonen durch und setzte zwei ganztägige Platzbeobachtungen an. Diese nicht teilnehmende Langzeitbeobachtung ergab einen Überblick über Alltagsnutzung, Benutzergruppen und Intensität der Platzbenutzung. Dadurch sollten die Probleme und Potentiale des Platzes aufgedeckt werden, die dann die Grundlage für die anstehende Bürgerbeteiligung zur Umgestaltung bildeten: Die Erkenntnisse wurden im Rahmen einer Ideenwerkstatt von Anwohner/innen und Anliegern überprüft und um ihre Alltagserfahrungen und Wünsche ergänzt. Dann wurden gemeinsam mit den Planungsbeteiligten aus den städtischen Ämtern, dem beauftragten Planungsbüro sowie Politiker/innen bei einer Ortsbegehung und in Arbeitsgruppen Stärken und Schwächen des Platzes herausgearbeitet und Anregungen für die Neugestaltung gesammelt. Zusätzlich wurden zwei Ideenkästen in Platznähe aufgestellt, in die Zettel mit weiteren Vorschlägen und Bedenken eingeworfen werden konnten. Das Planungsbüro arbeitete die Ergebnisse in ihr Konzept ein, das sie in einer weiteren Veranstaltung den Anliegern zur Diskussion vorstellten.

Nach einer knapp dreijährigen Planungs- und Umbauzeit wurde der Küchengartenplatz im August 2006 im Rahmen eines kleinen Festes der Öffentlichkeit übergeben. Wenn es auch von Seiten der Bürger/innen geteilte Meinungen über das Ergebnis der Erneuerung gibt, so sieht sich das bbs durch die neue Nutzungsvielfalt und -dichte im Vorgehen bestätigt, die »Experten des Alltags« zu beteiligen. Die Mäuerchen, die im Beteiligungsprozess von Anliegern vorgeschlagen wurden, laden zum Sitzen und natürlich zum Spiel ein. Bei schönem Wetter kommen Jugendliche auch aus anderen Stadtteilen zum Skaten, wodurch sich allerdings einige Anwohner/innen gestört fühlten und beschwerten. Ein Kompromiss wurde mit allen redebereiten Akteuren gefunden: Die Skater wollen den Platz laut Absprache nur an drei Tage in der Woche nutzen. Wie das funktioniert wird sich zeigen, wichtig ist die Bereitschaft, im Gespräch zu bleiben. Anfang des Jahres 2004 wurde die Dokumentation der Bürgerbeteiligung zum Küchengartenplatz fertig gestellt.

Beispiel Wiehbergstraße

Einige Anwohner/innen der Wiehbergstraße ärgerten sich, dass der akuten Gefährdung von Kindern und älteren Menschen durch zunehmenden Durchgangsverkehr und zu schnelles Fahren trotz »Tempo 30« bei den anstehenden umfangreichen Erneuerungsarbeiten an der Straßendecke nicht entgegengewirkt wurde. Anfragen bei Politik und Verwaltung wurden barsch abgeblockt. Schließlich wandte sich die Gruppe ans bbs, das zunächst nur zu Unterschriftensammlungen und eigenen Verkehrszählungen raten und ansonsten nur Mut machen konnte zum konstruktiven Durchhalten. Denn auch unsere Nachfragen wurden von den zuständigen Personen als Parteinahme für überzogene Einzelinteressen abgebügelt: Die Feuerwehrezufahrt zum Messegelände habe Priorität, und außerdem sei die Verkehrssituation völlig übertrieben dargestellt. Unsere begleitende, zustimmende Unterstützung und letztendlich das kontinuierliche Weiterbohren der auf 400 Unterstützer gewachsene Initiative hatten Erfolg: Nach einer verkorksten, weil rechthaberisch geführten Bürgerversammlung Anfang 2007 wurde jetzt ein dreistufiges Verkehrsforum eingerichtet, in dessen Anfangsveranstaltung die geladenen Verkehrsexperten den hohen Anteil an Durchgangsverkehr und die überhöhte durchschnittliche Fahrgeschwindigkeit bestätigten. In zwei weiteren Werkstätten sollen nun mit den Anliegern Gegenmaßnahmen erarbeitet werden.

Was hat nun den Kurswechsel bewirkt? Einerseits war es die beharrliche, aber widerständige Arbeit der Bürgerinitiative, zum anderen war es eine personelle Veränderung im städtischen Tiefbauamt sowie der politische Wechsel im Stadtbezirksrat.

Das Beispiel zeigt, dass es nicht nur strukturelle Hemmnisse bei der Beteiligung gibt, sondern auch personelle Hürden. Zu wünschen sind Menschen, die sich nicht nur als Verwalter kommunaler Aufgaben sehen, sondern sich zugleich als Anwälte der Bürger/innen und ihrer Anliegen verstehen.

Beteiligung in Projekten nachbarschaftlichen Wohnens

Gemeinschaftliche Wohnprojekte stehen für eine ausdifferenzierte Wohnqualität und aktive Mitglieder. Als Ort der gemeinschaftlichen Interessenklärung ist die Bau- und später Hausgemeinschaft auch ein Element der Bürgerbeteiligung im Stadtteil. Die Bewohner/innen engagieren sich in der Regel über ihr Projekt hinaus im Quartier, wo sie Maßnahmen zur Wohnumfeldverbesserung initiieren und begleiten, den Bewohnern des Quartiers ihre Gemeinschaftsräume zur Verfügung stellen und sich mit Veranstaltungen oder Straßenfesten an die erweiterte Nachbarschaft richten. Soziale Nähe statt Anonymität stärkt die Bewohner, schafft Identifikation und regt zu Selbständigkeit und Engagement an. Deshalb fördert und begleitet das bbs als Anlauf- und Ver-

mittlungsstelle die Bildung von Baugemeinschaften durch Information, Beratung und Netzwerkarbeit. Um solche Projekte erfolgreich und zügig umzusetzen, ist die Mitwirkung weiterer Akteure unverzichtbar. Wir sind daher mit Architekten, Vertretern der Bauwirtschaft und der Verwaltung sowie Politikern im Gespräch. Mit dem Ziel, bestehende Einrichtungen und Angebote zur Beratung von Bauwilligen besser nutzbar zu machen und soweit wie möglich um neue zu ergänzen, haben wir die wichtigsten Akteure in einem »Netzwerk« zusammengebracht.

Ein Fazit nach fünf Jahren: Wichtige strategische Arbeit wurde vom bbs geleistet, Kompetenzen gebündelt, das Beratungsangebot in Hannover erweitert, so dass Interessierte schnell und umfassend informiert und beraten werden. Das Thema wird in der Öffentlichkeit deutlicher wahrgenommen, ablesbar an der wachsenden Zahl der Interessenten und realisierter Projekte in Hannover.

Vernetzende Stadtteilkonferenzen

Gemeinschaftliche Wohnprojekte können kleine stabile soziale Einheiten im Stadtteil bilden, aber um die Stadtteile nachhaltig zu stärken, bedarf es der Vernetzung. Das Modellvorhaben »Integrative Stadtteilarbeit«, das Politik und Verwaltung in Hannover als Strategie zur Stärkung der Stadtteile ausgearbeitet haben, bildet dazu einen wichtigen Baustein. Im November 2004 beauftragte die Verwaltung drei Planungsbüros, in neun Stadtteilen »vernetzende Stadtteilkonferenzen« durchzuführen und damit lokale Akteure, die lokale Ökonomie und Institutionen wie Schulen und Kultureinrichtungen für ein Engagement im eigenen Stadtteil zu gewinnen. Von Anfang war geplant, das Modellvorhaben beobachtend zu begleiten und nach Abschluss zu prüfen, ob die Bemühungen zur Aktivierung bürgerschaftlichen Engagements zu aktiven Arbeitsgruppen und Initiativen führen würden. Das bbs wurde mit diesem eindringlichen Blick ins Quartier beauftragt. In Absprache mit der Stadtverwaltung wurden fünf Quartiere ausgewählt: Ziel unserer Studie war es, festzustellen, wer überhaupt für die Stadtteilkonferenzen gewonnen werden konnte, wie nachhaltig die Aktivierung war und welche Verfahren den Verlauf begünstigten. Aus den Interviews und Gruppengesprächen ergab sich insgesamt ein positives Bild des Modellversuchs. Gewiss wurden nicht alle Gruppen im Stadtteil erreicht, beispielsweise fehlten Migrant/innen und Jugendliche. Aber sie beteiligten sich oftmals an später durchgeführten kleineren Einzelprojekten. Erreicht wurden durch die Aktivierung vor allem Geschäftsleute und Mitarbeiter/innen der soziokulturellen Einrichtungen, die sich im Allgemeinen darauf verständigten, die kommunikative Stadtteilmitte lebendiger und einladend auszustatten. Der externe Anstoß, den Stadtteilen durch verbesserte Kommunikation zu mehr Identität und besserer Ausstattung zu verhelfen, kann trotz einiger weniger Hemmnisse als nachhaltig gelungen betrachtet werden. Dass man sich in den Veranstaltungen kennen lernte, miteinander redete und gemeinsame Interessen

entdeckte, wurde von vielen Beteiligten positiv angemerkt. Hinsichtlich des methodischen Vorgehens hat sich kein probates Verfahren herausgeschält. Wichtig war den Beteiligten, dass die Moderator/innen das städtische Anliegen glaubwürdig vertreten und durch Offenheit gegenüber allen Gruppierungen Vertrauen aufbauen konnten.

Fazit

In der Zusammenschau der hier auszugsweise vorgestellten Projekte zur Bürgerbeteiligung zeigt sich kein eindeutiges Urteil. Es lässt sich auf praktischer Ebene eine Zweiteilung in der Mitwirkung von Bürger/innen beobachten: Auf Stadtteilebene und bei Projekten mit Kindern und Jugendlichen hat sich, abgesehen von wenigen Störfällen, eine Beteiligungskultur auf hohem Niveau durchgesetzt, während die Öffentlichkeit bei Großprojekten, die oft zusammen mit Bund, Land oder kapitalstarken Investoren entwickelt werden, nur spärlich und meist zu spät informiert wird. Eine Beteiligung oder gar Kooperation mit den Bürger/innen findet in dem Zusammenhang kaum oder gar nicht statt, Einsprüche werden nicht ernsthaft geprüft oder mit den bekannten Totschlagargumenten verhindert: Sachzwänge, Gesetze, Verträge, Standortvorteile, Arbeitsplätze etc.

Wir vom bbs lassen uns dennoch nicht entmutigen. Angesichts vieler erreichter Erfolge fordert das bbs weiterhin unbeirrt bei baulichen Maßnahmen in der Stadt und im Stadtteil angemessene Beteiligungsverfahren, die von frühzeitiger Information über eine breite Beteiligung zur Kooperation kommen.

Autor

Dr. Sid Auffahrt ist Architekt und Bauhistoriker. Zusammen mit weiteren Mitarbeiter/innen hat er 1995 das Bürgerbüro Stadtentwicklung Hannover (bbs) ins Leben gerufen. Das bbs trägt mit seinem Auftrag und seinen Aufgaben zur öffentlichen Diskussion von Planungen und Projekten der Stadtentwicklung in Hannover bei.

Adresse

Bürgerbüro Stadtentwicklung Hannover e.V.

Braunstraße 28

D-30169 Hannover

Telefon: (05 11) 7 00 09 34

Email: buengerbuero-stadtentwicklung@t-online.de

Internet: www.bbs-hannover.de

Redaktion Newsletter

Stiftung MITARBEIT

Wegweiser Bürgergesellschaft

Redaktion Newsletter

Bornheimer Str. 37

53111 Bonn

E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de