

Bürgerbeteiligung zwischen Zulassen und Verhindern

Andreas Mehlich

Um es gleich zuzuspitzen: Bürgerbeteiligung im großen Stil wird nicht gewollt. Diese Behauptung möchte ich zur Diskussion stellen. Sie begründet sich nicht auf empirische Studien, sondern eher auf persönliche Erfahrungen mit diesem Thema. Für meine Argumentation möchte ich einen Vergleich ziehen und den Bogen vom Stadtteil zur Innenstadt spannen. Zum Stadtteil verbindet mich meine Tätigkeit als Quartiermanager im Programmgebiet der Sozialen Stadt und zur Innenstadt meine Funktion als Sprecher einer Bürgerinitiative. Vorweg sei erwähnt, dass natürlich in benachteiligten Stadtquartieren wie in denen der Sozialen Stadt (meist Plattenbaugebiete sowie Gründerzeitviertel) die wirtschaftlichen, administrativen oder politischen Interessenlagen ganz anders gelagert sind als in der Innenstadt.

Bürgerbeteiligung im Kontext von sozialer Stadtentwicklung und Zivilgesellschaft

Ich möchte zu Beginn auf die drei Begriffe Bürgerbeteiligung, soziale Stadtentwicklung und Zivilgesellschaft eingehen, die miteinander eng verknüpft sind.

Bürgerbeteiligung verstehe ich als aktivierende und zugleich gesellschaftliche Kraft, die die Fähigkeit besitzt, das Kreativpotenzial im Menschen zu aktivieren. Bürgerbeteiligung spricht den Gestaltungswillen der Menschen an und sozialisiert ihn zum demokratischen Akteur der Zivilgesellschaft. Dieser Ansatz erfordert einen methodischen und gut moderierten Rahmen, den wiederum die soziale Stadtentwicklung bieten kann. Leider ist sie kein integraler Bestandteil der Stadtentwicklung bzw. Stadterneuerung und ihr Handlungsraum ist eher auf »benachteiligte« Stadtteile bezogen. Also auf Orte, an denen Menschen mit geringer Kaufkraft, weniger starkem sozialen und kulturellen Kapital (1) leben und die vorhandene soziale und wirtschaftliche Infrastruktur im Vergleich zu anderen Stadtteilen bzw. zur Gesamtstadt einen erhöhten Handlungsbedarf erfordert. Soziale Stadtentwicklung hat die Aufgabe mittels Gemeinwesenarbeit und Quartiermanagement die Mitwirkung der Bürger/innen vor Ort sicherzustellen. Die Ergebnisse der Bürgerbeteiligung fließen dann in Planungs- und Gestaltungsprozesse ein. Bürgerbeteiligung und soziale Stadtentwicklung sind wiederum eingebettet in die Zivilgesellschaft. Zivilgesellschaft wird meist als ein Gesellschaftsbereich gesehen, der sich außerhalb von Staat, Wirtschaft und Familie definiert.

Auffallend ist bei allen drei Begriffen, dass sie nur sektoral zur Anwendung kommen, nämlich im sogenannten Dritten Sektor, der dann paradoxerweise als Bürger- oder Zivilgesellschaft, fernab von Staat und Wirtschaft bezeichnet wird. Mir stellen sich in diesem Zusammenhang verschiedene Fragen: Warum gibt es diese Differenzierungen und Einschränkungen überhaupt? Warum wird Zivilgesellschaft als ein Gesellschaftsbereich jenseits von Staat und Wirtschaft gesehen? Warum wird überhaupt ein Unterschied zwischen »Stadtentwicklung« und »sozialer Stadtentwicklung« gemacht? Warum wird Bürgerbeteiligung häufig nur auf Programmebenen

wie z. B. im Rahmen der Sozialen Stadt gefördert? Warum ist sie nicht per Satzung kommunal verankert? Es drängt sich die Frage auf, ob diese starke Einengung so gewollt ist.

Was den Begriff »Zivilgesellschaft« anbelangt, schließe ich mich Adalbert Evers an, der drei Einordnungsversuche von Zivilgesellschaft unternimmt und für eine »Zivilgesellschaft als eine Gesellschaft, in der quer durch ihre Sektoren zivile Orientierungen geltend gemacht werden« (2) plädiert. Die Sichtweise ist dabei entscheidend. Es kommt darauf an, wo genau eine zivile Gesellschaft gelebt wird, wo der Lernort für demokratische Prozesse ist. Die Definition legitimiert unser Handeln. Für das gesellschaftliche Selbstverständnis ist entscheidend, ob »Zivilgesellschaft« alle Sektoren wie Staat, Politik, Wirtschaft und Familie durchdringt oder nur auf einen selbstdefinierten Sektor beschränkt bleibt. Wenn die Zivilgesellschaft alle Bereiche einer Gesellschaft durchdringt und sie von ihrem sektoralen Selbstverständnis Abschied nehmen würde, dann kommen wir einer »wirklichen« Zivilgesellschaft näher.

Und auch die Trennung von »Stadtentwicklung« und »sozialer Stadtentwicklung« entbehrt jeglicher sozialer Logik. Stadtentwicklung oder Stadterneuerung sollten die Stadt als Ganzes und damit die verschiedenen Bereiche wie Ökologie, Architektur, Wohnen, Verkehr, Kultur, Wirtschaft und natürlich auch das Soziale, die Bedarfe und damit die Einbindung der Bürger/innen als Mitgestalter/innen und nicht nur als Nutzer/innen oder »Nutznießer/innen« im Blick haben. Ressortübergreifendes Agieren ist Voraussetzung für eine echte und damit integrierte Stadtentwicklung. Das alles ist bekannt und auch (bundes-)politisch propagiert, nur gemacht wird es nicht. Überhaupt von »sozialer Stadtentwicklung« zu sprechen, entblößt den Charakter der Stadtentwicklung. Stadtentwicklung muss die Bürger/innen anhören, mitnehmen und mitdenken lassen. Im Status quo agiert sie nur für die Bürger/innen, nicht mit ihnen. »Soziale Stadtentwicklung« wird damit auch auf den Dritten Sektor geschoben, dem legitimierten Erprobungsfeld der sozialen Akteure. Bürgerbeteiligung sehe ich als Antriebselement einer intakten Zivilgesellschaft. Und Zivilgesellschaft muss den Anspruch haben, ihre Mitglieder, und das sind nun einmal die Bürger/innen, als mündige und mitdenkende Stadtbewohner/innen und nicht nur als Stadtteilbewohner/innen zu begreifen.

Soweit meine Sicht auf die Begriffe Bürgerbeteiligung, soziale Stadtentwicklung und Zivilgesellschaft. Im nächsten Abschnitt wird ein Beispiel vorgestellt, das sich auf meine Arbeit als Quartiermanager und damit auf den Stadtteil bezieht.

Bürgerbeteiligung im Rahmen der Sozialen Stadt

Als Quartiermanager gilt es die Interessen der Bürger/innen, aber auch die der Stadtverwaltung zu moderieren. Im Rahmen von baulichen Maßnahmen zur Wohnumfeldverbesserung führen wir hierzu im Stadtteil Planungswerkstätten durch. Methodisch gestalten sie sich so, dass mit dem beauftragten Landschaftsarchitekten, der zuständigen Stadtplanerin für das Gebiet mit interessierten Bewohner/innen und Vertreter/innen des Ortsteilrates als Bürger/innen des Stadtteils von Anfang an zusammen geplant wird. Nach der Vorstellung des Gesamtvorhabens schließt sich eine Begehung an. Parallel zur Planungswerkstatt führen wir vom Stadtteilbüro eine aktivierende Befragung durch, um ein Stimmungsbild zu erhalten und um weitere Bürger/innen für den

Planungsprozess zu sensibilisieren. Wir fragen die Bewohner/innen vor Ort zum Beispiel wie sie den zu planenden Bereich sehen, was sie dort stört, was verbessert werden kann. In den darauffolgenden Treffen wird dann mit allen Teilnehmer/innen der Planungswerkstatt, wobei auch die Wohnungsunternehmen vertreten sind, am Plan bzw. Grundriss gearbeitet und beispielsweise Wegebeziehungen ermittelt sowie erste Ideen skizziert. Der die Werkstatt begleitende Landschaftsarchitekt erstellt daraufhin einen ersten Entwurf, der dann in der nächsten Planungswerkstatt diskutiert wird. Solche Planungswerkstätten laufen über mehrere Monate.



Schließlich braucht es Zeit, ehe es zu einem endgültigen Entwurf kommt und ein Konsens zwischen allen Beteiligten (Kinder, Erwachsene, Ältere, Planer) gefunden wird. Die Planungen werden anschließend zeitnah umgesetzt.

In meiner Funktion als Quartiermanager habe ich sehr gute Erfahrungen mit der Beteiligung von Bürger/innen gemacht. Schließlich legitimiert sie die (baulichen) Vorhaben und minimiert Fehlplanungen. Diese positiven Erfahrungen wollte ich auch über die Stadtteilgrenzen hinaus einfließen lassen und habe mich in einer Bürgerinitiative, deren Sprecher ich im Nachhinein wurde, engagiert. Wie mit dem Thema Bürgerbeteiligung außerhalb der Sozialen Stadt bzw. des Stadtteils umgegangen wird, zeigt der nächste Abschnitt.

Bürgerbeteiligung versus Investoreninteressen

Oktober 2010: Es steht die Auslegung eines Bebauungsplanes (B-Plan) an, nichts Außergewöhnliches, oder doch? Bürger/innen und politische Vertreter/innen treffen sich am Abend des 11. Oktobers in einer Kneipe und tauschen sich über die geplante Auslegung des B-Planes aus. Es handelt sich um den B-Plan für den zentralen Platz in Jena, dem Eichplatz. Zurzeit wird er als Parkplatz genutzt. Vor gut zwanzig Jahren gab es die ersten Impulse, den Platz zu bebauen. 1993 erfolgte ein bundesweiter Architekturwettbewerb. Doch bis dato wurde der Platz aus diversen Gründen nicht bebaut. 2009 wird ein erneuter Anlauf gestartet und die Stadt lässt eine Realisierbarkeitsstudie erstellen. Aufgrund der Ergebnisse erfolgt ein Jahr später die Überarbeitung des alten B-Planes.

Aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger nahmen die Planungen allerdings besorgniserregende Ausmaße an. Die Pläne zeigten eine groß dimensionierte Bebauung, die den Platz restlos einnehmen sollte und sogar darüber hinausging. Die Bürger/innen waren alarmiert, auch wenn die Darstellungen – wie es hieß – nur zur Orientierung dienen sollten und es sich nur um die Visualisierung der Baugrenzen handelte. Um den Bürger/innen eine Stimme zu geben, gründeten wir am 11. Oktober die Bürgerinitiative (BI) »Mein Eichplatz«. Mit der Gründung wurde die BI aktiv, wir initiierten eine Bürgerbefragung und stellten in der Öffentlichkeit den Bebauungsplan zur Diskussion. Unsere Bedenken wurden von vielen weiteren Bürger/innen geteilt, diese plädierten für eine kleinteiligere Bebauung, mehr Grün und 93 Prozent der ca. 200 Befragten sprachen sich gegen einen Verkauf

der Fläche aus. Die BI präsentierte diese Ergebnisse im Stadtrat noch bevor es zur Abstimmung über die Auslegung des dritten Entwurfes kam. Für die politischen Vertreter/innen kam eine nochmalige Überarbeitung des Entwurfes jedoch nicht in Frage. Der Stadtrat stimmte der Auslegung zu.



Die BI unterstützte den politischen Willen und leistete mit der Erstellung eines Online-Formulars ihren Beitrag zu einer qualifizierten Bürgerbeteiligung. Später wurde der BI mitgeteilt, dass sie bereits zu diesem Zeitpunkt das später angestrebte Bürgerbegehren hätte einreichen müssen. Aber warum sollte die BI Bürgerbeteiligung einklagen, wenn diese doch gerade erst begonnen hatte? Nach der Sondierung der Einwendungen folgte ein Abwägungsbeschluss. Das Abwägungsmaterial zum

3. Entwurf für den Bebauungsplan des Eichplatzes beinhaltete eine Vielfalt an Anmerkungen und Vorschlägen. Hinter den meisten Eingaben, insbesondere der Bürger/innen, standen Gestaltungsideen, zum Teil Konzepte, die eine alternative Bebauung vorsehen. Die meisten dieser Vorschläge wurden entweder nicht anerkannt oder nur teilweise entsprochen (z. B. zwei Bäume mehr). Die Ablehnung wurde meistens damit begründet, dass die Vorschläge nicht Gegenstand der Bauleitplanung sind oder erst zum Zeitpunkt der Realisierbarkeit entschieden werden können. Als es zur Ablehnung fast aller Eingaben (Einwendungen) kam – meist auch mit der Begründung, dass es den städtebaulichen Entwicklungszielen nicht entspricht – war der BI klar, dass keine »Verhandlung« auf Augenhöhe stattfand.

Doch die Bürgerinitiative gab damit nicht auf: Wenn das politische Interesse ein anderes als das der Bürger/innen ist, dann bleibt das Mittel der direkten Demokratie. Wir stellten also einen Antrag auf ein Bürgerbegehren, das ein mehrstufiges Bürgerbeteiligungsverfahren einforderte. Dieses wurde abgelehnt – eben mit der Begründung, die notwendige Frist nicht eingehalten zu haben. Der nächste Schritt der Stadtverwaltung war die Ausschreibung eines europaweiten Investorenwettbewerbes. Eine Jury, besetzt aus Architekten, Bürger/innen (die sich bewerben konnten) und politischen Vertreter/innen sichtete die Bewerber/innen, gab Empfehlungen und platzierte die Entwürfe. In den Augen der BI war dieser Prozess nicht transparent. Es war abzusehen, dass es zum Verkauf kommen würde. Die BI beantragte daraufhin ein zweites Bürgerbegehren mit der inhaltlichen Maßgabe, die Fläche in kommunaler Hand zu belassen. Auch dieses wurde abgelehnt. Auch hier berief man sich auf eine Frist, die wir nicht eingehalten haben. Die BI schaltete einen Rechtsbeistand ein und klagte gegen den Bescheid, der sie bis vor das Verwaltungsgericht brachte. Der Klage wurde nicht entsprochen. Letztendlich wird Recht gesprochen und keine demokratischen oder städtebaulichen Inhalte verhandelt. Aber selbst wenn wir die Frist eingehalten hätten, wurde deutlich gesagt, dass die Erfolgchancen eine Klage zu gewinnen, die sich gegen ein laufendes B-Plan-Verfahren wendet, sehr gering sind. Im Richterspruch wurden wir auf das Planfeststellungsverfahren verwiesen, wo wir unsere Chance gehabt hätten, aber das war 1993 und noch bevor Thüringen überhaupt eine Verfassung hatte.

Ich möchte diesen Exkurs hier beenden und auf zwei Dinge verweisen. In diesem Prozess stehen sich zwei Demokratieformen gegenüber. Zum einen handelt es sich um die parlamentarische Demokratie, repräsentiert durch den Stadtrat, der letztendlich die Beschlüsse in der Kommune fasst. Die Verwaltung und in diesem Falle der beauftragte Eigenbetrieb leisten hierfür die entsprechenden Zuarbeiten. Zum anderen bleibt denjenigen, die sich nicht mit den Beschlüssen und dem politischen Willen der kommunalen Entscheidungsträger/innen beugen wollen, nur das Mittel der direkten Demokratie. Doch wenn es nicht zu einer Zulassung kommt, dann gibt es auch keine direkte Demokratie und damit keinen Bürgerentscheid. Ein Mehr an Bürgermitwirkung als es im Baugesetzbuch § 3 »Beteiligung der Öffentlichkeit« festgeschrieben ist, wird – zumindest in diesem Fall – nicht gewollt. Denn hier stehen sich Welten gegenüber. Eigentlich sollte die Kommune die Interessen der Bürger/innen vertreten und nicht die der Investoren. Aber ohne Verkauf kein Investor. Deshalb spielen in diesem Falle die Interessen der Investoren eine übergeordnete Rolle. Fragt sich, wie lange noch, denn der Wille zur Mitbestimmung aus der Bürgerschaft wird immer stärker.

Fazit

Bürgerbeteiligung im Rahmen der Sozialen Stadt, die im Baugesetzbuch § 171e »Maßnahmen der Sozialen Stadt« verankert ist, kann als Chance gesehen werden. Positive Beispiele gibt es hier zur Genüge, um eine Beteiligungskultur zu etablieren. Dies ist zwar gesellschaftsfähig, doch fehlt hier die nötige Breitenwirkung. Einer qualifizierten Bürgerbeteiligung im großen Stil, wie im Stadtteilbeispiel skizziert wurde, stehen andere Interessen im Wege. Investoren und damit große Entwicklungsgesellschaften, die solche zentralen Plätze bespielen wollen, haben ihre Renditeerwartungen. Das menschliche Kreativpotenzial wird nicht durch aktives Mitmachen gefördert, sondern »fremdbefriedigt«. Die Bürger/innen werden nicht aktiviert, sondern deaktiviert und auf ein Geschäftsmodell eingeschworen, das sie zu passiven Bürger/innen und artigen Konsumbürger/innen sozialisiert.

Hinzu kommt, dass die Kommunen meist einem neuen Steuerungsmodell »Konzern Stadt« folgen. Die Kommune steuert zwar damit ihre Geschäfte, aber nicht die Stadt. In diesem Fall gibt sie ihre Gestaltungs- und Steuerungskraft, eben durch den Verkauf ihrer Grundstücke sukzessive ab. Damit gibt auch die Stadtentwicklung das Heft aus der Hand und kann letztendlich nur Stückwerk produzieren, aber nicht die Gesamtstadt entwickeln.

Was braucht es, um Bürgerbeteiligung und Mitbestimmung zu sichern? Eine Möglichkeit wäre, dass sich die Stadt eine Bürgerbeteiligungssatzung oder Leitlinien zur Bürgerbeteiligung gibt, in der Beteiligung und ihre Methoden für die verschiedenen Bereiche verbindlich festgeschrieben sind. Wenn sich eine Kommune für mehr Mitbestimmung ihrer Bürger/innen einsetzt, dann bedarf dieser Prozess einer fachgerechten und qualifizierten Moderation. Und es braucht eine Beteiligungskultur, in der Debatten geführt und nicht gefürchtet werden!

Anmerkungen

Dieser Artikel wurde erstmals im [Newsletter 04/2013](#) vom Netzwerk Bürgerbeteiligung zum Themenschwerpunkt »Soziale Stadtentwicklung und Bürgerbeteiligung« veröffentlicht.

(1) Es werden nach Bourdieu drei Kapitalarten unterschieden: das ökonomische Kapital, welches durch den Anteil an Eigentum, Einkommen und die Stellung auf dem Arbeitsmarkt bestimmt wird; das soziale Kapital, das eine Art Indikator für die soziale Integration darstellt, inwieweit zwischenmenschliche Kontakte (Netzwerke) bestehen und das die beiden anderen umspannende kulturelle Kapital, worunter die persönliche Bildung (Qualifikationen) zählt.

(2) Evers 2009, S. 3.

Literaturverzeichnis

Bourdieu, Pierre (1983): Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital. In: Kreckel, Reinhard (Hrsg.): Soziale Ungleichheiten, Göttingen, S. 183-198.

Bundesarbeitsgemeinschaft (BAG) Soziale Stadtentwicklung und Gemeinwesenarbeit e.V. (2009) (Hrsg.) Berliner Memorandum. Zivilgesellschaftliche Netzwerke in der Sozialen Stadt stärken! Berlin.

Evers, Adalbert (2009): Aktivierung von Zivilgesellschaft in der sozialen Stadt – ein anderer Blick und mögliche Konsequenzen. BAG-Konferenz »Bürgerschaftliche Netzwerke stärken«, Berlin, 17.09.-18.09.09.

Strachwitz, Rupert Graf (1998) (Hrsg.): Dritter Sektor – dritte Kraft. Versuch einer Standortbestimmung, Stuttgart.

Autor

Andreas Mehlich arbeitet in Jena Winzerla als Stadtteilmanager. Er hat Volkskunde, Kulturgeschichte und Erziehungswissenschaft an der Friedrich-Schiller-Universität Jena sowie Informatik an der Bauhaus-Universität Weimar studiert. Landesweit steht er der Thüringer Arbeitsgemeinschaft soziale Stadtentwicklung und Gemeinwesenarbeit (ThASG) e. V. vor und vertritt diese im erweiterten Vorstand der BAG soziale Stadtentwicklung und Gemeinwesenarbeit e. V.

Kontakt

Andreas Mehlich

Stadtteilbüro Jena Winzerla

Anna-Siemsen-Str. 49

07745 Jena

Tel.: (03641) 354570

E-Mail: info@winzerla.com

www.winzerla.com

www.stadtteilmanagement-thueringen.de

Redaktion

Stiftung MITARBEIT

Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft

Eva-Maria Antz, Ulrich Rüttgers

Ellerstr. 67

53119 Bonn

E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de