

Klaus Selle

»An Fortschritt glauben, heißt nicht glauben, dass ein Fortschritt schon geschehen ist«. Anmerkungen zur Zukunft der Bürgerbeteiligung.

Es gibt ein altes Bild von der Bürgerbeteiligung. »Die Stadt« und »die Öffentlichkeit« stehen da einander als homogene Blöcke gegenüber. Dieses Bild entspricht schon längst nicht mehr der Wirklichkeit. Die ist vielfältiger, vielstimmiger. Um dem gerecht zu werden differenziert sich die Verständigung über Pläne und Projekte in den Städten immer weiter aus, wird ebenfalls vielfältig und vielseitig. Der Beteiligungsprozess zum Park am Gleisdreieck ist da ein Beispiel. Weist das in die Zukunft?

So viel Beteiligung war nie

Schriftliche Befragung, Online-Forum, Fokusgruppen, Führungen, Spaziergänge, Erkundungen, Direktansprache eines breiten Spektrums von Stakeholdern, Einbeziehung von Jugendgruppen mit vorwiegend migrantischem Hintergrund, Frauenfrühstück, Männerrunde, zahlreiche Informations- und Diskussionsveranstaltungen, Bürgerfest, themenspezifische Workshops mit unterschiedlichen Zielgruppen, Planungsforen, Online-Leserbriefe, projektbegleitende Arbeitsgruppe, Nutzerbeirat, Vor-Ort-Büro, Sprechstunden... und darüber hinaus natürlich: Koordination zwischen und Kommunikation mit verschiedensten öffentlichen Dienststellen, Eigenbetrieben, politischen Gremien und so fort, von der Einbindung eines breiten Spektrums von Fachleuten im Zuge der Wettbewerbe, Gutachten, des Bau- und beginnenden Nutzungsprozesses einmal ganz abgesehen.

Was ist das?

Ein Beteiligungsprozess. Genauer: eine viele Akteure einbeziehende, formenvielfältige Kommunikation. Noch genauer: Zehn Jahre Gleisdreieck – gespiegelt in einer (unvollständigen) Aneinanderreihung von Stichworten.

Diese vielstimmige Kommunikation über den – wie es in der Broschüre zum Gleisdreieck heißt – »Park der 1000 Stimmen« – reicht(e) von den ersten Planungsüberlegungen über die baulich-räumliche Umsetzung bis in die Nutzungsphase. Aber auch schon vorher wurde gesprochen. Vor allem aber gestritten: Über Verkehrspolitik, über Ökologie, über Stadt-Natur. Gegen die stadtzerstörerischen Autobahnpläne der frühen 70er Jahre wurde von Bürgerinnen und Bürgern die Idee einer Grüntangente gestellt. Es ist dem zähen, über drei Jahrzehnte andauernden Einsatz dieser Bürgerinitiativen für ihre Idee zu verdanken, dass 2005 das Planungs- und Beteiligungsverfahren für einen »Park am Gleisdreieck« überhaupt beginnen konnte. Nahezu unvermeidlich musste es dann in diesem Prozess zu weiteren Auseinandersetzungen kommen: Die Vorstellungen der Initiativen wurden zu Ideen unter anderen. Und das Ergebnis ist Produkt eines schier unendlich erscheinenden, für alle anstrengenden Erörterungsprozesses um große und scheinbar kleinste

Fragen.

Was ist das?

Ein Einzel- und Sonderfall? Für Berlin im Jahr 2005: möglicherweise. Für die Republik insgesamt: eher nicht. Es ist vielmehr eines von zahlreichen Beispielen für innovative partizipative Praxis, die aus lang andauernden Konflikten resultiert. Und es ist eines der Beispiele, von denen man viel lernen kann: über Rollenverteilungen in vielstimmigen Prozessen, über die Frage, wer wessen Interessen vertritt, über das Schweigen großer Gruppen trotz intensiver Kommunikationsangebote, über die »Produktion von Gemeinwohl in Verfahren«, letztlich also über die Frage, ob und wie Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe zu gestalten ist.

Seit 2005 hat sich viel getan. Vor allem war: »Stuttgart 21«. Nach den Konflikten um den dortigen Bahnhofsumbau hieß es vielerorts: »So etwas wie in Stuttgart darf uns nicht passieren«. Ob aus diesen Gründen oder aus der Einsicht heraus, dass Bürgerorientierung Merkmal zeitgemäßer Kommunalpolitik und alltäglichen Verwaltungshandelns sein sollte: Beteiligung steht ganz oben auf vielen kommunalen Agenden. In nahezu hundert Gemeinden wurden inzwischen »Beauftragte für Beteiligung« installiert, vielerorts hat man Leitlinien vor Ort vereinbart, an denen sich zukünftige Beteiligungsprozesse orientieren sollen und die Zahl der Handreichungen für eine gute Bürgerbeteiligung (ob gedruckt oder im Internet) ist kaum noch überschaubar.

In dieser Vielfalt gibt es zahlreiche Übereinstimmungen: Frühzeitig soll die Öffnung der Verfahren beginnen, verlässlich sollen sie sein und an transparente Regeln gebunden, es soll noch etwas geben, über das mit Aussicht auf Ertrag zu reden ist – und alles das soll differenziert geschehen, auf die verschiedenen Öffentlichkeiten oder Akteure ausgerichtet, vielstimmig und vielgestaltig.

Da sind Prozesse wie die um den Park am Gleisdreieck Vor-Bilder, Prototypen einer Praxis, die sich heute auf breiter Basis zu entwickeln scheint.

Kurzum: So viel Beteiligung war nie. Das gilt für die Zahl der Gemeinden, die sich der Aufgabe über das gesetzlich vorgeschriebene Maß hinaus stellen und das gilt für die Intensität und differenzierte Ausgestaltung vieler Beteiligungsprozesse.

Ist damit alles gut? Hat der nun auch schon über vier Jahrzehnte andauernde Einsatz für eine dialogorientierte Planungskultur endlich Früchte getragen?

Ja und nein. Sicher ist: Die Situation hat sich verändert. Aber sie bleibt ambivalent, kann sich in verschiedene Richtungen weiterentwickeln. Statt der einen gibt es viele mögliche Zukünfte.

Zukünfte?

Man muss kein Pessimist sein, um den »Beteiligungs-Hype« dieser Tage glanzlos enden zu sehen. Ein Blick in die jüngere Geschichte

reicht: Es gab in den vergangenen 50 Jahren mindestens zwei große »Beteiligungswellen«. Mit weit reichenden programmatischen Bekenntnissen und viel Enthusiasmus starteten sie, ebten schon nach wenigen Jahren ab und mündeten im »Dienst nach Vorschrift«, in Enttäuschungen, in die Rückkehr zu alten Rollen – und zum alten Bild der einander misstrauisch und argwöhnisch belauernden »Lager«.

Es gab viele und auch gute Gründe für das jeweilige Rollback:

In erster Linie wurde zu viel versprochen und zu viel erwartet. Beteiligung ist kein Allheilmittel, sondern ein Instrument, das vielen Zwecken nutzbar gemacht werden kann. Einige neue Verfahrensschritte führen nicht gleichsam von selbst zur Belebung der lokalen Demokratie. Lieblos durchgeführte Versammlungen, in denen sich dann auch noch aufgetauter Zorn entlädt, können zum Schrecken für alle Beteiligten werden. Und wenn wieder einmal deutlich wird, dass alle eingebrachten Argumente im Abwägungsprozess unter den Tisch fallen, fragen sich auch die Gutmütigen, wozu man dann überhaupt »beteiligt«.

Düpiert wurden aber auch die Erwartungen mancher »Beteiligter«, zeigte sich doch, dass trotz intensiven Bemühens Unzufriedenheiten und Konfrontationen fortbestanden. Tatsächlich lassen sich harte Konflikte und echte Beeinträchtigungen nicht einfach »hinwegkommunizieren«.

Wesentlich aber auch: Es wurde zu viel verlangt. Beteiligung blieb eine Zusatzlast für alle, die sie betrieben. Es gelang nur selten, sie als selbstverständlichen Bestandteil professionellen Handelns in den Alltag zu integrieren. Insbesondere öffentliche Verwaltungen blieben nach Innen gekehrt, öffneten sich wenn überhaupt nur punktuell zur städtischen Gesellschaft.

Und nicht zuletzt: Beteiligung blieb sozial selektiv. Bestimmte Gruppen und Milieus waren und sind deutlich überproportional vertreten, andere bleiben regelmäßig fern. Das muss dann, wenn Fragen behandelt werden, die für Viele ohne Belang sind (und das gilt durchaus für viele Planungsthemen), kein Problem sein, verstärkt aber in anderen Fällen und in der Summe aller Meinungsbildungsprozesse soziale Ungleichheit.

Zu diesen alten Gefährdungen kommen neue hinzu: »Particitainment« etwa, also die Inszenierung aufwendiger Verfahren ohne echte Substanz und nachhaltige Wirkung.

Unklarheit der Rollen ist ein anderes Problem. Es bezieht sich auf alle, die in diese Prozesse einbezogen werden: Viele aktive Bürgerinnen und Bürger scheinen davon auszugehen, dass ihre im Zuge der Beteiligung geäußerten Ansichten und Interessen unmittelbar in Pläne und Projekte einzufließen haben. Sie übersehen, dass sie nur Stimmen unter vielen sind, dass es viele weitere Belange und Interessen gibt, die in die Abwägungen einzubeziehen sind und das zumeist ihre gewählten Vertreter in den Räten das letzte Wort haben (müssen). Aber auch die politischen Vertreter verhalten sich vielfach uneindeutig: Klare Entscheidungen – etwa gegen lautstarke Gruppen (aus der eigenen potentiellen Wählerschaft) – fallen ihnen schwer und vielfach wird die partizipative Demokratie noch misstrauisch als Konkurrenz der

repräsentativen beäugt, statt selbstbewusst die eigenen Voten auf breite öffentliche Diskussion zu stützen.

Nicht zuletzt muss heute bedacht werden, ob es auch ein »Zuviel« an Beteiligung geben kann. Wenn bei jeder Fachplanung, bei jedem Projekt zu Beteiligung aufgerufen wird und alle Beteiligter ihre Foren oder Säle gefüllt sehen wollen, erzeugt und verstärkt man nur den Effekt, dass die »Immergleichen« kommen – und irgendwann nur noch die. Außerdem heischen ja nicht nur die öffentlichen Akteure nach Aufmerksamkeit für ihr Handeln. Allüberall wird man zu Meinungsäußerungen, Kommentaren, Votings aufgerufen, muss sich verhalten, sich entscheiden... Da sehen einige schon Fluchtendenzen: Den Rückzug in die eigene Welt, den Wunsch, jemand möge die Dinge doch für einen regeln, eine Sehnsucht nach »neuer Führung«.

Gegen die pessimistische Prognose, auch die neue Beteiligungswelle könne über kurz oder lang in sich zusammenfallen, wird eingewendet: Die Stadtgesellschaft sei heute eine andere als die vor vierzig Jahren. Während in den 70er Jahren noch viele Menschen in einem autoritären Staat sozialisiert wurden, gäbe es jetzt artikulationsfähige und -freudige Gruppen, die es gewohnt sind, ihre Interessen zum Ausdruck zu bringen, viele Fragen selbst zu entscheiden und sich daher schlicht eine Politik »von oben herab« nicht mehr gefallen lassen. Insbesondere in bürgerlich geprägten Städten hört man daher von allen Seiten, wenn das Gespräch auf Beteiligung kommt: »Es geht nicht mehr ohne«.

Die Möglichkeiten, direkt-demokratische Instrumente einzusetzen, verändern zudem die lokalen Kräfteverhältnisse um ein Weiteres zugunsten der beteiligungsaffinen Gruppen. Das steht einem »Rollback-Szenario« entgegen und ist für alle, die nicht im alten Lagerdenken verhaftet sind (»die Bürger« gegen »die Stadt«) ein Ansporn, lokale Planung und Politik von Anfang so offen und dialogorientiert zu gestalten, dass es erst gar nicht zum Einsatz von Bürgerbegehren oder -entscheiden kommen muss.

Zugleich aber unterstreicht das die Notwendigkeit, immer dann und dort, wo es sie betreffen könnte, auch »beteiligungsferne Gruppen« zu erreichen, damit deren Gesichtspunkte mit einfließen können.

Und da viele private und öffentliche Akteure auf die Entwicklung eines Stadtteils, eines Quartiers oder eines Platzes Einfluss nehmen, wird auch deren Einbindung immer wichtiger. »Rechnungen ohne den Wirt« wie sie früher unglücklicherweise in vielen Beteiligungsprozessen (mit entsprechend frustrierendem Ausgang) gemacht wurden, wird man heute meiden wollen.

Damit zeichnet sich ein mögliches Positiv-Szenario ab: Die differenzierte Einbindung eines heterogenen Kreises von Akteuren in inhaltlich noch offene Verfahren der Meinungsbildung wird selbstverständlich. Diese Dialoge setzen frühzeitig ein, sind transparent und fair gestaltet – und sie gewährleisten, dass tatsächlich alle wesentlichen Gesichtspunkte sichtbar werden und in die Entscheidungen einfließen können.

Wenn man noch zwei, drei Schritte weiter denkt, dann wäre alles das nicht auf einzelne hervorgehobene Verfahren oder besondere Anlässe

beschränkt, sondern Alltag – in einer »Bürger-Kommune«, in der Transparenz und eine Dialogorientierung, die die Perspektiven aller einzubeziehen sucht, selbstverständlich sind. Das Paradoxe an einem solchen Zukunftsbild: Es müsste viel weniger (im heutigen Sinne) »beteiligt« werden. Aus drei Gründen: Das Handeln aller wäre a priori auf Mitwirkung ausgerichtet und bedürfte keiner besonderen Verfahren, der dazu notwendige Wandel im Rollenverständnis wäre vollzogen und man hätte – vor allem – Vertrauen in die Institutionen, Verfahren und »Spielregeln« lokaler Politik zurückgewonnen. Daran mangelt es heute. Aus diesem Mangel speisen sich viele Blockaden oder Eskalationen. Die führen fast immer zu weiterem Vertrauensverlust. Und der belastet jeden neuen Versuch, im Dialog aufeinander zuzugehen.

Es ist diese Negativspirale, die das Beteiligten heute gelegentlich so schwer macht. Gelingt es, sie zu durchbrechen oder gar umzukehren, schwinden die Aufregtheiten und der Zusatzaufwand, der allen in diesen Verständigungsprozessen abverlangt wird, verringert sich.

Das alles ist leicht gesagt, aber schwer getan. Kurzum: Dieser Fortschritt ist, um das Kafka-Zitat im Titel aufzugreifen, noch nicht geschehen. Auf den Weg dorthin sind noch manche Steine beiseite zu räumen. Aber die nächsten Schritte auf diesem Wege lassen sich schon heute benennen:

Voraussetzungen

Worauf kommt es an? Als Antwort auf diese Frage sechs kurze Thesen:

(1) *Kulturwandel*: Auf dem Weg zur Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe bedarf es keiner neuen Verfahren. Der Methodenkoffer ist gut gefüllt. Beispiele wie der Zehnjahresprozess zum Park am Gleisdreieck zeigen es. Auch gesetzliche Änderungen sind keine *conditio sine qua non* (wenngleich in einigen Bereichen – etwa Planfeststellungsverfahren – wünschenswert). Gefragt ist Kulturwandel. Es gilt, Standards guter Kommunikation in der Breite und für den Alltag der Stadtentwicklung durchsetzen und verlässlich einzuhalten.

(2) »Beteiligung« *ernst nehmen*: Das Wort wird überstrapaziert. Wer die Werbung für ein Projekt oder die »Produktion von Akzeptanz« für ohnehin Beschlossenes als »Beteiligung« bezeichnet, schadet nicht nur den eigenen Absichten.

»Ohne Ergebnisoffenheit keine »Beteiligung««. Dieser Grundsatz muss ernst genommen werden. Wer »nur« informieren will, soll das so benennen und dann auch ordentlich umsetzen. Eine gute, das heißt frühzeitige, vollständige und verständliche Information ist für die Entwicklung der Beteiligungskultur allemal positiver als inhaltsleere Beteiligungsversprechen.

(3) »Bürgerbeteiligung fängt im Kopf der Entscheider an« ... hat der Politikwissenschaftler Roland Roth einmal gesagt. Damit traf er einen wunden Punkt, denn die notwendigen Veränderungen in den Köpfen öffentlicher wie privater Entscheider haben bislang kaum stattgefunden. Man »lässt« beteiligen, ändert aber das eigene Verhalten nicht. Was in diesem Fall hieße: Die eigenen Entscheidungen transparent und

nachvollziehbar auf jeweils vorgängige öffentliche Erörterungen zu gründen.

(4) *Es kommt auf die Substanz an:* Es gibt noch etwas, über das es sich zu reden lohnt – das ist mit Ergebnisoffenheit gemeint. Diese »Substanz« des Beteiligungsprozesses kann sich im frühen Stadium auf das »Ob« eines Vorhabens beziehen oder später dann auf das »Wie« der Aus- und Durchführung. Wesentlich aber: Diese Substanz muss von Bedeutung sein für die, die man anspricht und einbeziehen will.

(5) *Nicht die Zahl der Mitwirkenden entscheidet, sondern die Vollständigkeit der Gesichtspunkte.* Häufig fühlen sich nur kleine Teile der Stadtgesellschaft von Beteiligungsangeboten angesprochen und ausreichend motiviert, um sich aktiv an den Erörterungen zu beteiligen. Es gibt nun Tendenzen, dem dadurch entgegen zu wirken, dass man »möglichst viele« zu beteiligen versucht. Das kann jedoch ein Irrweg sein. Er führt zu unnötig komplexen Verfahren und befördert zudem das Missverständnis, es ginge in den Erörterungen bereits um Entscheidungen, die einer repräsentativ gewonnenen politischen Legitimation bedürften. In den Prozessen von denen hier die Rede ist, geht es aber um Meinungsbildung, um die Steigerung der sachlich-fachlichen Legitimation. Die besteht darin, dass möglichst alle relevanten Gesichtspunkte und Belange zusammengetragen und spätere politische Beschlüsse in gewählten Gremien bestmöglich vorbereitet werden. Nicht »alle Menschen« müssen zusammen, sondern alle Gesichtspunkte zur Sprache kommen. Da einzelne Bürgerversammlungen o.ä. dies nicht gewährleisten, ist die Kommunikation zu differenzieren, indem man etwa auf unterschiedliche Akteure (die etwas zum in Rede stehenden Thema beizutragen haben) auf unterschiedlichen Wegen zugeht. Diese Formenvielfalt darf aber kein Selbstzweck sein, sondern muss sich aus der Aufgabe ergeben.

(6) *Vielfalt und Verschiedenheit schließen Einheitsverfahren aus:* In einer Gesellschaft, die durch zunehmende »Diversität« geprägt ist, haben viele Gruppen sehr verschiedene Bilder von und Bezüge zu dem Raum, in dem sie leben. Auch ihre Haltung zu Beteiligungsangeboten divergieren stark. Wer die Vielfalt dieser Gesichtspunkte einfangen will muss viele verschiedene Wege gehen.

Solche Veränderungen von Arbeitsweisen, Rollenbildern und Kommunikationsformen benötigen viel Zeit. Langer Atem, Verlässlichkeit und Kontinuität sind also zentrale Voraussetzungen dafür, dass der »Fortschritt geschieht«.

Hinweise

- Den Herausgeberinnen dieses Buches danke ich für zahlreiche hilfreiche Hinweise zum Gleisdreieck-Prozess.
- Die Fundstelle für das titelgebende Zitat: Franz Kafka: Er, Frankfurt am Main: S. Fischer, 1968, S. 200
- Vieles, was hier nur angedeutet oder ganz ausgelassen wurde, findet sich in: Klaus Selle (2013): Über Bürgerbeteiligung hinaus... Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? edition stadt | entwicklung. Detmold [Rohn Verlag]