Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V.
Littenstraße 10 | 10179 Berlin | Tel. +49 (0)30 2061 3250 | info@deutscher-verband.org | www.deutscher-verband.org

Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V.

Bundesvereinigung der Landes- und Stadtentwicklungsgesellschaften e.V.

Mehr kooperative Stadtentwicklung wagen!

Gemeinsames Positionspapier der Arbeitsgruppensitzung „Städtebau / Raumordnung“ vom 03.03.2015 in Berlin

Vorbemerkung: zum Wesen der Bürgerbeteiligung

Stadtentwicklung kann ohne Einbeziehung und Beteiligung der Bürger nicht funktionieren. In Zukunft wird es immer mehr darum gehen, Stadtentwicklung als kooperative Aufgabe zu sehen, bei der die Akteure zum Wohle der Stadt zusammenwirken. Kooperative Stadtentwicklung stellt die Aufgaben der Stadtentwicklung an alle.

Die Mitwirkung von Bürgerinnen und Bürgern hat sich in den letzten Jahren verändert. Zahlreiche Erklärungsversuche liegen vor:

- In der Stadtentwicklung geht es immer weniger um Stadterweiterung und immer mehr um Entwicklung im Bestand. Dieser Bestand wird geprägt durch die Gebäude, die Infrastruktur und die öffentlichen und privaten Freiräume und zugleich auch von den Menschen, die dort leben, sich dort aufhalten und dadurch auch den Raum mit prägen. Diese Menschen sind bei neuen Entwicklungen in einer viel unmittelbareren und vielschichtigeren Weise (neue Nachbarschaft, Lärm, Verlust von Freiraum, Überlastung vorhandener Infrastruktur etc.) angesprochen als es bei Stadterweiterung der Fall ist.
- Parallel zu einer älter werdenden Wohlstandsgesellschaft weisen manche Beobachter darauf hin, dass die Bewahrung des Istzustands und die Bestandssicherung stärker in den Vordergrund rücken.
- Gut ausgebildete und damit kompetente und eloquente ältere Menschen haben meist mehr Zeit und auch Interesse, sich in die Debatte um Stadtentwicklungsvorhaben und entsprechende Beteiligungsprozesse aktiv einzubringen.
- Junge Menschen und vor allem auch Familien sind zwar grundsätzlich an der Demokratie als Lebensform interessiert, jedoch nicht als Politikform. Demokratische Prozesse dauern ihnen zu lange und werden häufig als intransparent wahrgenommen. Junge Menschen haben meist wenig Zeit und erwarten einen direkten Nutzen aus ihrem Engagement.
- Große Teile der Bevölkerung, v.a. einkommensschwächere und bildungsfernere Schichten, fühlen sich nicht angesprochen und beteiligen sich nicht – die so genannte „schweigende „Mehrheit“. Dies gilt besonders auch für Migrantinnen und Migranten. Diese fühlen sich nicht nur nicht angesprochen, sondern werden meist auch bewusst nicht angesprochen.

Bürgerbeteiligung kann sich auf die formelle Beteiligung nach BauGB beziehen. Diese Form hat Tradition und wird kompetent praktiziert. Sie ist allerdings strukturkonservativ und weit weg von den Bürgern und von einem Planungsgeschehen, das zunehmend im bebauten und belebten (bewohnten, bearbeiteten, mit Infrastruktur und grün ausgestatteten) Bereich stattfindet. Sie kann auch in der Mitwirkung bei Stadterneuerungsvorhaben (BauGB Besonderes Städtebaurecht) bestehen. Hier sind ebenfalls über viele Jahre gute Erfahrungen gemacht worden. Aber auch diese Verfahren sind eher strukturkonservativ.

Bei Projekten im bebauten Bereich, bei denen grundsätzlich Baurecht besteht, sind dagegen andere Beteiligungsformate notwendig. Obwohl diese in der städtebaulichen Erneuerung bestens bekannt, etabliert und in der Städtebauförderung auch verbindlich vorgesehen sind, sind sie bei Neubauvorhaben und Bauaktivitäten von Projektentwicklern, Bauträgern und Wohnungsbaugesellschaften noch wenig verbreitet.

Doch gerade hier zeigt sich in den letzten Jahren ein zunehmender Bedarf an Beteiligung, Mitwirkung und Teilhabe. Denn Immobilien- und Stadtentwicklungsprojekte scheinen immer häufiger mit teils heftigen Widerständen umgehen zu müssen. Gründe sind neben der Aufwertung der Nachbarschaft und der Verdrängung der angestammten Bevölkerung auch Widerstände gegen den Verlust von Freiflächen, gegen baubedingte Beeinträchtigungen etc. Vielfach werden die Vorhaben zudem als intransparent und einseitig auf wirtschaftliche Belange ausgerichtet wahrgenommen. Die Unternehmen der Immobilienwirtschaft sind ob der teilweisen Vehemenz der Widerstände aus der Nachbarschaft häufig überrascht, vor allem wenn zur Entlastung angespannter städtischer Wohnungsmärkte neuer Wohnraum geschaffen wird.

Der Deutsche Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. hat sich in der Sitzung seiner Arbeitsgruppe Städtebau/Raumordnung gemeinsam mit der Bundesvereinigung der Landes- und Stadtentwicklungsgesellschaften e.V. mit der Bürgerbeteiligung bei Immobilieninvestitionen in die Stadtentwicklung befasst und daraus dieses Thesenpapier erarbeitet.

Potenziale und Grenzen

Bürgerbeteiligung bietet für Immobilien- und Stadtentwicklungsprojekte zahlreiche Potenziale:

- **Qualitätseffekt**: Zur Erhöhung der Qualität des Vorhabens können wertvolle kreative Ideen von außen dazu kommen. Sofern noch nicht klar ist, was entwickelt werden soll (z.B. bei Konversions- oder Brachflächen), lassen sich Ideen sammeln, strukturieren und clustern. Bestehen bereits konkretere Vorstellungen, können zusätzliche Ideen und Hinweise aufgegriffen werden, die so nicht bedacht worden wären. So können Planungen und Konzepte auch neu bewertet und angepasst werden. Eine Möglichkeit zur Qualitätssteigerung ist auch die Auslobung eines Städtebaulichen Ideenwettbewerbs. Die Diskussion über die Ergebnisse kann ein hervorragender Einstieg in die Beteiligung sein.

- **Einbindung von Bürgern mit Vorbehalten**: Durch Beteiligungsprozesse können Bürger, die vom Projekt (noch) nicht überzeugt sind, nicht von ihm „mitgenommen“ werden und auch nicht „eingebunden“ werden wollen, ihre Anliegen, deren Berücksichtigung dann auch gewährleistet ist, unmittelbar einbringen. Ein durch die Beteiligung erreichter mehrheitlicher Konsens erleichtert die Projektumsetzung, selbst wenn das Vorhaben von vereinzelten Personen oder Gruppen weiterhin abgelehnt wird.
- **Beteiligung rechnet sich**: Trotz zusätzlicher Kosten, müssen Beteiligungsverfahren nicht sehr teuer sein. Zudem lassen sie sich als Teil der Entwicklungskosten finanzieren. Kommunen können Beteiligung z.B. in städtebaulichen Verträgen verankern, was von der Immobilienwirtschaft mittlerweile auch immer stärker akzeptiert wird, um Projekte auf den Weg zu bringen. Für den Investor lohnen sich die eingesetzten Mittel, da sie eine größere Planungssicherheit gewährleisten, bessere Argumente gegenüber der Politik erbringen und sich die Risiken von Verzögerungen oder gar Projektabbrüchen verringern.
- **Beschleunigung von Verfahren**: Auch wenn Beteiligungsprozesse häufig dafür kritisiert werden, Planungsprozesse zu verlängern, ist in der Praxis meist das Gegenteil der Fall. So lässt sich mit gut organisierter und konzentrierter Bürgerbeteiligung eine vernünftige Zeitachse für Planung und Genehmigung erreichen, da die Projekte am Ende von einer breiteren Bürgerschaft mitgetragen werden und die politische Entscheidung stützt.
- **Imageeffekt**: Das Unternehmen wird in der Öffentlichkeit positiver wahrgenommen und das Bauvorhaben nicht als rein renditeorientiertes Investorenprojekt angesehen, sondern als Beitrag zu einer nachhaltigen Stadtentwicklung.

Allerdings müssen auch die **Grenzen der Beteiligung** klar sein:

- Zum einen kann ein Investor nicht auf alle Wünsche und Ansprüche eingehen. Hier gilt es zu bedenken, inwieweit dies z.T. zu noch mehr Frust in der Bevölkerung führen kann. Zum anderen werden sich manche Personen und Gruppen, die das Projekt ablehnen nicht im Konsens einbeziehen lassen und weiter gegen das Vorhaben mobilisieren.
- Auch wenn die direkte Demokratie immer beliebter wird, können Bürgerentscheide zwiespältig sein. Sie werden zwar als Konsensentscheidung diskutiert, um bei strittigen Vorhaben eine Befriedung und eine klare, von einer Mehrheit getragenen Entscheidung zu erreichen. In der Realität geht jedoch die Auseinandersetzung – gerade bei knappem Ausgang mit geringer Beteiligung - häufig weiter. Politik und Verwaltung befürchten zudem eine Schwächung der repräsentativen Demokratie. Dagegen berufen sich Befürworter von Bürgerentscheiden darauf, dass diese angesichts der wachsenden öffentlichen Skepsis gegenüber der Politik eine neue gestärkte Legitimität schaffen können.
- Für viele Fragestellungen sind zugespitzte „Ja-Nein Entscheidungsformen“ nicht hilfreich, da diese der Komplexität von Stadtentwicklung nicht gerecht werden. Auch lässt sich

schwer über architektonische oder städtebauliche Wettbewerbe abstimmen. Erfahrungsgemäß wollen die Bürger auch nicht unbedingt direkt entscheiden, sondern vor allem Planungen verstehen und mitreden sowie Prozesse und Ergebnisse mitgestalten.

Verfahrensgrundsätze

Für die erfolgreiche Gestaltung von Beteiligungsprozessen sind zwei Dinge maßgeblich: das geeignete Verfahren und die Rückkopplung in die Politik. Dazu gilt es Folgendes zu bedenken:

- **Angepasste Formate**: Kooperative Stadtentwicklung eignet sich nicht für alle Projekte und die Formate sollten auf das jeweilige Vorhaben und die lokale Konstellation angepasst sein.
- **Frühzeitiger Beginn**: Es ist entscheidend, dass Beteiligung frühzeitig ansetzt und nicht erst, wenn die wesentlichen Eckpunkte und Planungen bereits feststehen.
- **Identifikation von Akteuren und Interessen**: Am Anfang sollte eine „Stakeholderanalyse“ stehen, mit der die wichtigsten Gruppen und deren Interessenlagen identifiziert werden, um die gesamte Stadtgesellschaft einzubeziehen. Personen und Gruppen mit Vorbehalten können erkannt werden, um sich mit diesen auseinanderzusetzen und sie möglichst zu Beteiligten zu machen.
- **Auseinandersetzung mit Interessen**: Es geht bei Bürgerbeteiligung in erster Linie um Interessenauseinandersetzung. Dazu gilt es, Interessen offenzulegen, auszudiskutieren, abzuwägen und bestehende Anliegen zu managen und umzusetzen. Nur dieser gesamte Prozess macht Bürgerbeteiligung aus und nicht die Erfüllung aller Wünsche. Dies ist ohnehin nicht zu erwarten, da die Interessen nicht immer konform sind.
- **Bürgerbeteiligung ist Kommunikation**: Dabei stoßen rationale wie emotionale Prozesse aufeinander. Die Bürger wollen „Palaver“. Die Politik hingegen muss klare Entscheidungen und entsprechende Verwaltungsvorlagen rational begründen. In den verschiedenen Formaten spielt Emotion eine unterschiedliche Rolle. Beobachten lässt sich, dass in B-Plan Verfahren ein rationaler Dialog überwiegt, wenngleich auch emotionale Kommunikation stattfindet. Bei Plebisziten steht dagegen oftmals die emotionale Seite im Vordergrund.
- **Bürgerbeteiligung in der Bestandsentwicklung ist eher kooperative Stadtproduktion**: Bürgerinnen und Bürger können als Nutzer und Gestalter ihre eigene Perspektive in die Stadtentwicklung einbringen, noch bevor die Rahmenbedingungen festgelegt sind, an deren Ausgestaltung Beteiligung erfolgt. Die Ergebnisse dieser Prozesse können zielführend und konsensorientiert sein und damit zu einer vielleicht längeren Entwicklungs- aber kürzeren Umsetzungsphase führen.
- **Rahmen und Grenzen klar machen**: Die Rahmenbedingungen und Prämissen müssen offen und frühzeitig kommuniziert und Grenzen klar gemacht werden. So gilt es sowohl Ansprüche von Städtebau und Architektur als auch die notwendige Wirtschaftlichkeit als limi-

tierende Faktoren deutlich zu machen. Die Verfahren sind so zu gestalten, dass die Fachlichkeit aus den verschiedenen relevanten Bereichen ihre Berechtigung hat. So können auch Anliegen in Bahnen gelenkt werden und unrealistische Interessen gestoppt werden.

- **Repräsentativität:** In Bezug auf das richtige Beteiligungsverfahren ist auch die Frage nach der Anzahl und der Repräsentativität der beteiligten Personen von Bedeutung. Um nicht nur die wort- und lautstarken Bewohner zu berücksichtigten, sondern ein möglichst vollständiges Meinungsbild zu erhalten und alle Positionen abwägen zu können, kann es erforderlich sein, Gruppierungen gezielt zu unterstützen, die sich nicht so leicht Gehör verschaffen können. Jedoch entspricht eine vollumfassende Einbindung aller Bewohner einem idealistischen Bild von Beteiligung, das mittlerweile einem Professionalismus gewichen ist, der einen möglichst breiten Konsens schaffen will, um damit Vorhaben umsetzbar zu machen.
- **Angepasste Formate**: Zur Einbindung und Sensibilisierung neuer und vieler Gruppierungen eignen sich je nach Vorhaben und lokaler Konstellation neben den klassischen Beteiligungsinstrumenten auch ungewöhnliche und niedrigschwellige Formate, wie z.B. Feste oder „internationale Frühstücke“, Tage der offenen Tür, mobile Anlaufstellen oder Fotowettbewerbe.
- **Umgang mit Vorschlägen**: Alle Ideen sollten ernst genommen, geprüft, abgewogen und bewahrt werden, selbst wenn nicht alle zu realisieren sind. So gelangt man von einer offenen, unverbindlichen Sammlung erster Ideen zur verbindlichen Beteiligung und Mitwirkung.
- **Neutrale Moderation**: Für die Moderation der verschiedenen Interessen ist eine neutrale Diskussionsleitung unverzichtbar. Dies muss aber nicht unbedingt eine große, wortgewaltige Persönlichkeit sein, die ggf. zu sehr eigene Interessen vertritt, sondern eine neutrale fachlich kompetente Person mit hoher Kommunikations- und Moderationskompetenz. Die fachliche Kompetenz ist dabei für die Ergebnisqualität nicht zu unterschätzen!
- **Richtige Kommunikationskanäle:** Angesichts eines differenzierten Informations- und Kommunikationsverhaltens müssen verschiedene Kommunikationskanäle bedient werden, um die breite Öffentlichkeit zu erreichen. Eine Grundvoraussetzung ist eine gute Internetseite, auf der die Projekte gut dargestellt sind und der Beteiligungsprozess abgebildet ist. Für die älteren Bewohner bleibt nach wie vor die Lokalpresse wichtig. Zur Veranschaulichung lokaler Vorhaben können auch positive Beispiele aus anderen Städten als Referenzprojekte dargestellt werden. Auch wenn die Sozialen Netzwerke mittlerweile breit genutzt werden, ist bei Beteiligungsprozessen Vorsicht geboten. Denn darin werden Meinungsäußerungen unkontrolliert mit persönlichen Angriffen, falschen Unterstellungen bis hin zu Beleidigungen verbunden, denen sich viele Menschen zu Recht nicht aussetzen wollen.

Um den Kommunen und der Privatwirtschaft die vielfältigen geeigneten Beteiligungsformate zu veranschaulichen und einen vermehrten, zielgerichteten Einsatz zu befördern, wäre ein Kompendium mit entsprechendem Instrumentenkasten – veranschaulicht durch gute Beispiele

- hilfreich. Dies könnte auch gelungene Internetseiten umfassen. Verbände könnten dies mit Unterstützung der zuständigen Bundesministerien erstellen.

Führungs- und Steuerungsrolle der Politik ist entscheidend

Mitentscheidend für den Erfolg von Bürgerbeteiligung sind die Rückkopplung und das Aufgreifen der Beteiligungsprozesse und deren Ergebnisse durch die Politik:

- Die Gemeinde- und Stadträte sollten die Ergebnisse der Beteiligungsprozesse aufgreifen und klare Entscheidungen treffen sowie die beschlossenen Projekte konsequent umsetzen, selbst wenn diese von einzelnen Personen und Gruppen nach wie vor abgelehnt werden.
- Es gilt die bestehenden Bedenken der Politik gegenüber der Beteiligung und Mitwirkung von Bürgerinnen und Bürgern abzubauen. Noch scheuen Politiker die für demokratische Entscheidungsprozesse notwendigen kontroversen, aber konstruktiven Debatten in der Öffentlichkeit. Die Stadt- und Gemeinderäte fürchten zudem teilweise die Schwächung ihrer eigenen Entscheidungsfunktion durch Beteiligungsprozesse. Jedoch schafft Bürgerbeteiligung in jedem Fall eine bessere Entscheidungsgrundlage.
- Die Politik muss ihre Steuerungs- und Entscheidungsfunktion wieder stärker wahrnehmen, darf kontroversen Debatten mit der Bevölkerung im Rahmen der Beteiligung nicht ausweichen und muss gerade bei wichtigen Entscheidungen zur Stadtentwicklung eine klare Führungsrolle beweisen. Grundsatzentscheidungen, die vielleicht unpopulär sind, müssen durch die Politiker erklärt werden. Dabei müssen die Ängste und Vorbehalte der Bevölkerung ernst genommen und diesen begegnet werden.
- Die Verwaltung sollte im Sinne von Politikberatung das „Für und Wider“ offenlegen und mit Alternativen arbeiten. Dies ist grundsätzlich Aufgabe von Stadtplanung.