

Workshop:  
Für mehr Beteiligung und Transparenz im Stadtteil:  
Planungskonferenzen  
27. August 2008  
Gästehaus der Universität Bremen

Statement:  
**Was sind Planungskonferenzen und was können sie als Form der  
Bürgerbeteiligung leisten?**  
Ingo Mose

### **(1) Dank für die Einladung**

Kurze Skizze zu meiner Tätigkeit als Wissenschaftler, ggf. auch Rolle in der Bremer Kommunalpolitik

### **(2) Planungskonferenz – ein neues Schlagwort unter vielen?**

Lässt man Entwicklung der letzten drei, vier Jahrzehnte Revue passieren, so scheint die Forderung nach Teilhabe der BürgerInnen an der Stadtentwicklung einen unvergleichlichen Siegeszug hinter sich zu haben – allenthalben ist Bürgerbeteiligung Forderung, Anspruch und Programm. Gleichwohl wird selten hinterfragt, wie es um die Realität der Bürgerbeteiligung steht. Vieles deutet darauf hin, dass zahlreiche Ansprüche uneingelöst geblieben sind und die Praxis der Stadtentwicklung nach wie vor (große) Defizite hinsichtlich der Implementierung geeigneter Verfahren der Beteiligung aufweist. Klage von BürgerInnen über Pro Forma-Verfahren ebenso wie fehlende Einlösung der Ergebnisse von Teilnahmeverfahren. „Planungskonferenz“ ist eines von vielen Instrumenten der Beteiligung, die in verschiedenen Diskursen aktuell bemüht werden – ohne das allerdings immer hinreichend klar wäre, was man unter dem Begriff verstehen soll und inwieweit damit tatsächlich Bürgerbeteiligung verbessert werden kann. Heutige Veranstaltung verstehe ich als eine Gelegenheit, jenseits aller plakativen Zuschreibungen die inhaltlichen Potenziale auszuleuchten, die sich mit dem Instrument Planungskonferenz im Hinblick auf den Gegenstand Bürgerbeteiligung bzw. Partizipation generell verbinden. Aktueller Bezug: Reform des Beirätegesetzes und der vorliegende Referentenentwurf dazu – ebenso wie die anhaltende Unzufriedenheit unter Beiräten und Bevölkerung mit den ihnen zustehenden Möglichkeiten der Beteiligung auf lokaler bzw. Stadtteilebene als dem Ort, an dem „die Schnittstelle zwischen Verwaltung, Politik und BürgerInnen gestaltet werden kann und muss“ (Selle 2002). Dabei zeigt sich bereits an dieser Stelle, dass der Partizipationsbegriff mehrdimensional angelegt ist: er umfasst BürgerInnen, Akteure und verfasste Organe, z.B. Beiräte, gleichermaßen!

### **(3) Aktuelle Diskurse zu einem veränderten Planungsverständnis**

Raumplanung insgesamt und Stadtplanung im Speziellen unterliegen gegenwärtig einem fortschreitenden Wandel: Im Zentrum steht dabei, verkürzt gesprochen, eine Neudefinition der Rolle des Staates als Planer

Kennzeichnend ist der zunehmende Rückzug des Staates aus verschiedenen Zuständigkeits- und Verantwortungsbereichen zugunsten einer größeren Beteiligung anderer Akteure, deren Mitwirkung für sinnvoll erachtet, angestrebt und gefördert wird

Unter dem Begriff der Urban Governance werden solche neuen Formen der Steuerung städtischer Entwicklungsprozesse zusammengefasst, die neben dem Staat neue Akteure einbeziehen und verschiedene Formen der Beteiligung, auch und gerade von BürgerInnen ermöglichen: an die Stelle des planenden Staates tritt der aktivierende Staat

„Beteiligung von BürgerInnen ist die Öffnung von Planungs- und Politikprozessen für bürgerschaftliches Mitwirken durch Information, Partizipation und Kooperation“ (Selle 2004)

### **(3) Parallelität von formellen und informellen Verfahren in der Raum- bzw. Stadtplanung**

Formen der Beteiligung von Akteuren und BürgerInnen an Prozessen der Stadtentwicklung (auf Statteilebene) sind, wie gesagt, nichts Neues – verschiedene Formen der Partizipation sind bereits seit langem eingeführt und gesetzlich geregelt. So ist seit den 1960er Jahren die BürgerInnenbeteiligung im Rahmen von Planungsverfahren im Bundesbaugesetz entsprechend gesetzlich verankert.

Im Detail Definition von Beteiligungsformen im Rahmen der Stadtplanung über:

(a) Allgem. Städtebaurecht - konkret: Flächennutzungsplanung und Bauleitplanung

(b) Besonderes Städtebaurecht – konkret: Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, Stadtumbau und Soziale Stadt

Nicht zuletzt stellen Information und Anhörung der Beiräte als Träger öffentlicher Belange gem. Ortsgesetz für Beiräte und Ortsämter in Bremen ebenfalls eine Form der Beteiligung dar

Auf der anderen Seite hat sich in der jüngeren Vergangenheit eine Vielfalt nicht-verfasster bzw. nicht normierter- informeller - Formen der Beteiligung entwickelt. Diese sind insbesondere dadurch gekennzeichnet, dass sie kommunikativ bzw. diskursiv, d.h. auf den Dialog mit Akteuren und BürgerInnen ausgerichtet sind und explorativ, erzieherisch oder verständigungsfördernd wirken sollen. Sie haben zugleich keine gesetzlich bindende Wirkung!

Aus der Praxis der Raum- und Stadtplanung, aber auch aus anderen politischen Handlungsbereichen (z.B. Gesundheitswesen, Bildung) sind inzwischen zahlreiche Begriffe (oder Schlagwörter) bekannt, die zu einem Großteil nicht trennscharf unterschieden werden können, teilweise gar nicht eindeutig definiert sind – dies trägt zu einer unübersehbaren Begriffsverwirrung und Unübersichtlichkeit bei. Beispiele aus der Praxis der Stadtentwicklung im weitesten Sinne: Zukunftswerkstatt, BürgerInnengutachten, Quartiersmanagement, aktivierende Beteiligung, Planungszelle, Stadtteilforum etc.

Ebenso wie viele andere ist Begriff „Planungskonferenz“ nicht eindeutig definiert, auch Referentenentwurf bietet hierzu keine klare Definition an, sondern lässt gewisse Interpretationsspielräume offen!

Es gibt verschiedene Hinweise darauf, dass es sich um die Thematisierung sowohl räumlich wie zeitlich größerer Zusammenhänge der Stadtplanung und –entwicklung

handeln soll, die in bestimmter Regelmäßigkeit dem Informationsaustausch zwischen Beirat und Verwaltung dienen.

Erfahrungen aus der Planungspraxis zeigen, dass besondere Herausforderungen und Schwierigkeiten in der Integration von informeller und formeller Planung liegen: Wie gelingt es, Ergebnisse diskursiver Teilnahmeverfahren, z.B. einer Planungskonferenz, erfolgreich und zufrieden stellend in den Prozess der gesetzlich verankerten Entscheidungsprozesse einzuspeisen?

#### **(4) Erwartungen an Planungskonferenzen – aus unterschiedlicher Perspektive**

Die Komplexität planerischer Prozesse geht mit einer Vielzahl von Beteiligten und deren unterschiedlichen Interessenlagen einher, die häufig auch in Konkurrenz zueinander stehen

Dies gilt in gewisser Hinsicht auch im Hinblick auf das hier zur Diskussion stehende Thema Beteiligung, dem von verschiedenen Akteuren mit unterschiedlichen Erwartungen begegnet wird

Politik: Anspruch mehr Demokratie einzulösen, Politikverdrossenheit entgegenwirken, Bürgernähe gestalten, politische Zielsetzungen insgesamt transparenter machen etc.

Verwaltung: Geeignete Formen der Information entwickeln, Widerständen und Vorwürfen Betroffener vorbeugen, ggf. auch nur als Instrument zur Beruhigung der Betroffenen von Interesse, u.U. auch Abwehr aufgrund größerem Zeitaufwand, Komplexität der Anforderungen usw.

Akteure, u.a. Beiräte: Erwartung erweiterter Mitwirkungs- und Entscheidungsmöglichkeiten, nicht nur verbesserte Information, Stärkung der eigenen politischen Rolle, eigenständige Beiträge zur Wohlfahrtsproduktion

BürgerInnen: Anspruch eigene Vorstellungen und Bedürfnisse zu artikulieren, Wunsch aktiver Mitwirkung, insbes. bei direkter Betroffenheit, dadurch häufig beschränkt auf partikuläre Interessen, häufig auch völliges Desinteresse aufgrund fehlender Ansprache, Kompetenz, Ressourcen etc.

#### **(5) Voraussetzungen für das Gelingen informeller Planung**

Soll Beteiligung von BürgerInnen oder Akteuren, egal welcher Form, gelingen, bedarf es dazu entsprechender Voraussetzungen

Diverse Untersuchungen haben sich in der Vergangenheit damit befasst, Erfolg von Teilnahmeverfahren einerseits zu definieren, andererseits auch zu beurteilen, ggf. sogar zu messen – dies ist mit großen methodischen Schwierigkeiten verbunden In qualitativer Hinsicht erscheint es mir für die heutige Veranstaltung zielführender, aus der Praxis von Teilnahmeverfahren in der Stadtentwicklung einige zentrale Kriterien abzuleiten, die für eine erfolgreiche Beteiligung, z.B. in Form von Planungskonferenzen, stehen können:

Fairness = zentrale Grundlage des Vertrauens der Teilnehmenden zu den Vertretern aus Politik und Verwaltung sowie zu den Ergebnissen des Prozesses, Zusicherung gleicher Rechte und Pflichten, Verfahrensgerechtigkeit in Bezug auf die zu treffenden Entscheidungen, Sicherstellung i.d.R. durch externe Moderation

Kompetenz = Sicherstellung des Wissens um die Folgen und Nebenfolgen von unterschiedlichen Handlungsoptionen, Regeln intersubjektiver Nachprüfbarkeit von Aussagen, instrumentelle Kompetenzen, z.B. im Umgang mit bestimmten Methoden, die ggf. vorab auch vermittelt werden müssen, Lernbereitschaft und Bereitschaft zum Umgang mit anderen Wissenssystemen müssen vorausgesetzt werden

Transparenz = Herstellung von Klarheit über die Rahmenbedingungen, Zuständigkeiten, Entscheidungswege, Verwendung der Arbeitsergebnisse – aber vor allem auch Klarheit über die Interessen und Rollen der Teilnehmenden  
Legitimation = formale Legitimation i.S. der Einbindung des Diskurses in einen legalen Entscheidungsprozess, argumentative Legitimation i.S. der Nachvollziehbarkeit für Außenstehende, integrative Legitimation i.S. der Anschlussfähigkeit der Ergebnisse des Verfahrens an die politische Willens- und Entscheidungsfindung der verfassten Organe, z.B. Ratsbeschluss  
Solidarität und Kooperation = Bereitschaft zur Zusammenarbeit in einer gedeihlichen Atmosphäre des gegenseitigen Respekts und des gemeinsamen Interesses an einer sinnvollen Lösungsfindung  
Identifikation = involvierte Akteure müssen mit dem Prozess und der Entscheidungsfindung zufrieden sein und sich darin wieder finden können, ggf. auch in einem als solches zum Ausdruck gebrachten Dissens, Entwicklung eines Vertrauensverhältnisses zwischen den Teilnehmenden als auch zwischen AkteurInnen und Entscheidungsträgern

## **(6) Resümee**

Im Kontext von Prozessen der Stadtentwicklung – in Stadtplanung ebenso wie anderen Handlungsfeldern der städtischen Entwicklung - sind heute neben den Formen der gesetzlich verankerten Beteiligung zahlreiche informelle Verfahren der Beteiligung von Akteuren und BürgerInnen, die diskursiv bzw. kooperativ angelegt sind, bekannt und kommen zur Anwendung – in dieser Form können sie einen wichtigen Beitrag zur Stärkung lokaler handlungs- und Entscheidungskompetenz sowie von Bürgernähe leisten

Voraussetzung für den erfolgreichen Einsatz solcher Mittel, u.a. auch von Planungskonferenzen, ist, dass Methode und Ziel klar definiert werden und unter zuvor offen gelegten „Spielregeln“ gestaltet werden

Nur dann können die erwarteten Beiträge solcher Verfahren zu größerer Akzeptanz von Planungs- und Umsetzungsprozessen und der Identifikation der Betroffenen mit den entsprechenden Ergebnissen auch wirklich erwartet werden. Ist dies nicht der Fall, besteht die Gefahr kontraproduktiver Wirkungen – kann politisches Vertrauen dauerhaft verspielt werden!

Für die weitere Diskussion ist zudem von Bedeutung den veränderten Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen, unter denen Beteiligung stattfindet: Nicht „die“ Kommune ist heute mehr der Partner, sondern viele öffentliche Akteure, in der Stadtplanung in Bremen z.B. GBI, GPV, Stadtteilmanagement, Quartiersmanagement etc. Die klassische Konstellation „Die Bürger vs. die Kommune“ trifft so nicht mehr zu!

Zur Kenntnis genommen muss ferner, dass viele Kompetenzen und Zuständigkeiten tendenziell vertikal verlagert werden: Stadt, Metropolregion, Land, EU-Ebene etc. – das impliziert entsprechende Einschränkungen der Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit

Selektive Bereitschaften und Kompetenzen zur Beteiligung seitens der Betroffenen stellen eine besondere Herausforderung dar, insbesondere gilt dies auch im Hinblick auf die Beteiligung marginalisierter Gruppen (z.B. Migranten)

Finanzielle Restriktionen werden in Zukunft eher zu- als abnehmen

„Heute ist uns klar, dass die Stadt als Biotop für Menschen nur erhalten werden kann, wenn alle, die in und mit ihr leben und arbeiten, daran mitwirken und die

Verantwortung für die Stadt als Ganzes als oberste Handlungsmaxime betrachten“  
(Fassbinder 1997)

„Die Städte werden ihre neuen Aufgaben und Herausforderungen aber nur dann bewältigen, wenn sie die Lebensinteressen aller Beteiligten unmittelbar berücksichtigen, wenn Mitgestaltung und Mitbestimmung zunehmen. Das Engagement der BürgerInnen ist daher unverzichtbare Voraussetzung für den Weg zur Stadt der Zukunft“ (Enquete-Kommission Deutscher Bundestag  
Bürgerschaftliches Engagement 2002)