Zusammenfassung

Kommunal mobil: Beteiligungsprozesse – Unterschätztes Potential in der Verkehrsplanung

26.-27. September 2013

„Beteiligungsprozesse sollen den Rückhalt von Verkehrsprojekten in der Bevölkerung verbessern und gleichzeitig auch das dort vorhandene Wissen in die Planung einbringen. Dabei soll die Einbeziehung der Öffentlichkeit bereits in einer frühen Phase erfolgen.“ Die zum Konzept der Tagung gemachte Vorbemerkung hat sich in den vielen Vorträgen und Diskussionsbeiträgen der von rund 90 Personen besuchten Veranstaltung bestätigt und konkretisiert.

Verschiedene Erfahrungen der letzten Jahre haben deutlich gemacht, dass Projekte trotz gewährleister planungsfachlicher Qualität und ordnungsgemäßem Verfahrensablauf keine Akzeptanz beim Bürger finden. Vor diesem Hintergrund werden Bürger über das gesetzlich vorgeschriebene Maß hinaus beteiligt, um potentielle Konfliktfelder zwischen den Initiatoren und den betroffenen Bürgern bereits frühzeitig zu erkennen und um Kompromisslösungen zu entwickeln. Beteiligungsprozesse sind notwendig, um Projektverzögerungen durch spätere Einwendungen zu vermeiden, Akzeptanz für Projekte zu schaffen, Projekte mit einer positiven Botschaft zu verbinden und um formelle Beteiligungsverfahren (z.B. beim Planfeststellungsverfahren) qualifiziert bestehen zu können. Sie sollen Antwort geben auf die Frage, wie ein Ausgleich der Interessen geschafft und eine Balance zwischen unterschiedlich einflussreichen Gruppen erreicht werden kann. Sie sollen nicht nur für ein Projekt begeistern, sondern auch Verständnis schaffen und das Mittragen von Entscheidungen bewirken, bei denen nicht alle gewinnen können, d.h. Kompromisse notwendig sind. Gerade das Thema Verkehr und Umwelt weist eine Vielzahl von Konflikten auf, die in Beteiligungsprozessen behandelt werden sollten, wie Dr. Katrin Dziekan (Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau) in ihrem Einführungsvortrag aufzeigte: Es geht um die Lärmaktionsplanung, die mit der Debatte um Tempo 30 in vielen Städten verbunden ist, es geht um den Flächenverbrauch beispielsweise für Pkw-Parkplätze, die Luftverschmutzung (aktuell insbesondere NO₂) und die Einrichtung von Umweltzonen, Maßnahmen zur Reduktion verkehrsverursachter Treibhausgasemissionen (rund 20% stammen aus dem Straßenverkehr) und um Unfälle.

Zielkonflikte sind nicht alleine durch die Planer lösbar. Bürger wünschen, sich in Planungsprozesse einbringen zu können und Einfluss zu nehmen. Dies zeichnet sich in den letzten Jahren nicht nur für Großprojekte, sondern zunehmend auch für mittlere und kleinere Verkehrsprojekte im städtischen Kontext ab.

Anhand von Beispielen aus Tübingen und Bremen, Frankfurt a. M. und Leipzig, Berlin, Mainz, aus der Region Hannover und aus weiteren Kommunen wurde deutlich, wie unterschiedlich die praktizierten Ansätze der Zusammenarbeit von Bürger, Verwaltung und Politik sind.

Beteiligung in der Verkehrsplanung ist weit über die gesetzlich geregelten formalen Beteiligungsverfahren (Bauleitplanung und Planfeststellung) hinaus erforderlich. Eine umfassende Darstellung leisten die 2012 von der FGSV herausgegebenen Hinweise Nr. 161 „Beteiligung und Kooperation in der Verkehrsplanung“. Sie konkretisieren den bereits zuvor herausgegebenen „Leitfaden für Verkehrsplanungen“ und berücksichtigen in besonderem Maße Zusammenhänge und Methoden für die Beteiligung in Verkehrsplanungsprozessen. Zu unterscheiden sind dabei Konsensverfahren und kooperative Verfahren. Beispiele für Verfahren der Bürgerbeteiligung sind Bürgerversammlung, Stadtpaziergang, projektbegleitender Beirat (der bereits in der konzeptionellen Phase eines Projekts beteiligt werden sollte), und verschiedene Kooperationsmodelle (gemeinsamer Gestaltungsprozess, Runder Tisch mit Konsensprinzip und Fachdialog). Im Grunde braucht jedes Thema, so die Erläuterung der Referentin Juliane Krause (plan & rat, Braunschweig), ein spezifisches Konzept.

Eine weitere Art von Beteiligung wurde im ExWoSt-Projekt zur Nahmobilität im Frankfurter Nordend praktiziert: Im öffentlichen Straßenraum wurde ein Bücherschrank angeboten, ein Platz mit verrückbaren Stühlen ausgestattet, oder eine temporäre Spielstraße eingerichtet. Durch diese Maßnah-

men konnte die aktive Beteiligung der Bürger am Projekt in ihrem Stadtteil erreicht werden. Die Referentin Mona Winkelmann (Referat Mobilitäts- und Verkehrsplanung Frankfurt a. M.) erläuterte, dass es sehr wichtig ist, die Menschen direkt einzubeziehen, wenn neue Straßenraumgestaltungen in ihrem direkten Umfeld Thema sind. Im vorgestellten Beispiel aus Frankfurt lautete die Zielsetzung, die Aufenthaltsqualität der Straßenräume zu verbessern, und sie so für die Nahmobilität attraktiv zu gestalten. Ein weiteres Frankfurter Beispiel ist das systematische stadtteilweite Management vielfältiger Anliegen, bei dem Bürger beispielsweise ein Formular zur Meldung von Mängeln auf Radwegen oder fehlenden Abstellanlagen oder Parkplätzen ausfüllen können.

Eine wichtige Erkenntnis für Beteiligungsprozesse wie im Frankfurter Nordend: Der Rahmen des Diskutier- und Umsetzbaren muss rechtzeitig klar definiert und kommuniziert werden. Zu den Rahmenbedingungen gehört das Primat des in demokratischen Wahlen legitimierten Stadtrats oder der gewählten Vertreter: Dieser muss die letzte Entscheidung treffen. Wenn ein Stadtrat bereits einen Grundsatzbeschluss gefällt hat, und dies nicht mehr zur Diskussion gestellt werden soll, kann dies allerdings die Debatte lähmen. In jedem Fall können Beteiligungsverfahren dazu beitragen, den Stadtrat zu qualifizieren und das Meinungsbild der Beteiligten zu vermitteln. In Frankfurt beispielsweise gibt es mit der Einrichtung einer Stelle der „Nahmobilitätsbeauftragten“ bereits eine personelle Struktur der Bürgerbeteiligung und auch ein kleines Budget für die Umsetzung von Maßnahmen.

Welche Nutzen, Risiken und Erwartungen gibt es?

In den diskutierten Fallbeispielen wurde auch deutlich, welche Risiken und welche Chancen mit Beteiligungsprozessen verbunden sind und welche Erwartungen sich an zukünftige Beteiligungsprozesse knüpfen.

Die in der Debatte genannten, aber auch von den Teilnehmern auf Kärtchen notierten Argumente machten deutlich, dass sich mit Beteiligung vor allem die Erwartung verbindet, Widerstände frühzeitig erkennen zu können, Akzeptanz für Verwaltungshandlungen zu stärken, Projekte zu legitimieren und vielleicht auch den Verlierern von Projekten die Entscheidungen verständlich zu machen – so verständlich, dass sie diese akzeptieren. Beteiligungsverfahren sollten nicht als Konkurrenz zu demokratischen Entscheidungsstrukturen aufgefasst werden. Vielmehr wird den demokratisch legitimierten Entscheidungsträgern zusätzlich wesentliches Abwägungsmaterial bereitgestellt, das ein Spektrum an Betroffenheit abbildet und zugleich relevante Akteure für die Umsetzung eingebunden hat.

Zu den Erfolgsfaktoren gehören kompetente und erfahrene Kommunalpolitiker, die Einbindung von Politikern in Prozesse und die Einbindung der Fachexpertise der Verwaltung in einer beratenden Rolle. Zudem ist, besonders in schwierigen Fällen, eine externe Moderation durch einen Kommunikationsprofi zu empfehlen.

Zu den Hemmnissen gehört die Angst vor dem Bürger bei Verwaltungsmitarbeitern. Es gibt „Berufsbürger“, denen niemand zuhören möchte, die den Dialog sprengen. Darüber hinaus gibt es unrealistische Vorstellungen der Bürger, die formalen Verfahren dauern viel zu lange, und es gibt mehrfach negative Erfahrungen mit einseitigen Vorschlägen, die destruktiv wirken und dann zu großem Frust und Lähmung führen.

Einerseits gibt es die Erwartung, dass Bürgerbeteiligung zum selbstverständlichen Teil der Planung und des Lebens wird. Andererseits stellt sich die Frage, ob man immer alle beteiligen kann und muss, ob die (räumliche) Abgrenzung des Betroffenenkreises und die Kontinuität der Beteiligungsform das Ergebnis ausreichend legitimiert.

Partizipation im Netz

Der Themenblock über „Internet, E-Partizipation und Social Media – Potenziale neuer Medien und Kommunikationspraxis“ wurde mit Vorträgen von Sebastian Basedow (Zebralog, Berlin), Horst Diekmann (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin), und Katja Striefler (Region Hanno-

ver) gestaltet. Bürger erwarten Transparenz und Beteiligung und eine aktivere Informationspolitik der Verwaltung, auch ist das Vertrauen der Bürger in ihre Protestkultur durch Stuttgart 21 bestärkt worden. Das Mitreden über Themen ist einfacher geworden. Das Netz lebt von Partizipation, und es gibt inzwischen vielfältige Instrumente und Verfahren zur Einbindung von Politik und Fachöffentlichkeit, beispielsweise Livestreams, Videos und Livechats. Das Netz bietet die Möglichkeit, Kreativität vor Ort und im Netz zu verknüpfen sowie durch aktive Beteiligung die „Hoheit über die Stimmungslage“ zu bekommen. (Umgekehrt besteht im Netz aufgrund großer Mobilisierungsfähigkeit auch ein höheres Risiko, dass ein Projekt kippt). Im Netz gibt es die Möglichkeit, durch die Einbindung von Landkarten eine neue Qualität zur räumlichen Debatte zu gestalten, und sobald irgendwelche interessanten Informationen frei verfügbar sind, entstehen auch Mehrwertdienste als Bürgerleistung – teilweise gegen Entgelt für Apps.

Insgesamt gelten die Erfolgsfaktoren für gute Beteiligung auch im Netz. Am Beispiel der (stadtweiten) Lärmaktionsplanung Berlin wurde mit der Nutzung des Netzes die Chance aufgegriffen, größere Bevölkerungskreise anzusprechen. Eine stadtweite Beteiligung an der Lärmaktionsplanung wäre in einer Stadt wie Berlin ansonsten angesichts der finanziellen und personellen Ressourcen nicht möglich. Befürchtungen, dass zu viel über andere Themen gesprochen wird, oder über Konflikte, die andere Stellen der Stadtpolitik berühren (Grundsatzfrage des Flughafenausbaus), erwiesen sich als unbegründet. Deutlich wurde, dass man im Netz oft schnell reagieren muss, und die formalen Verfahren und Dienstwege zu viel Zeit erfordern.

Die Referentin Katja Striefler (Region Hannover) verweist v.a. darauf, dass die Altersgruppe der unter 30-jährigen – die „digital natives“ – ganz anders mit Kommunikation umgeht. Für sie sind Facebook und Twitter Alltagsroutinen. Mit dem Social web kann man neue Zielgruppen erreichen. Die Qualität der Debatte wird besser, der Interessenausgleich erfolgt teilweise sogar in der Selbststeuerung, weil Befürworter und Gegner eines Projekts oder Problems die Chance nutzen, sich an Diskussionen zu beteiligen. Oft haben die Beteiligten gute Ideen, auf die man selbst noch gar nicht gekommen ist. Was macht soziale Netze so attraktiv? Dazugehören ist einfach, Inhalt oder Form machen Spaß, der Teilnehmer entscheidet selbst ob und wie er sich präsentiert und Interaktion auf Augenhöhe zwischen den Teilnehmern ist möglich. Viele junge engagierte Leute nehmen nicht an Sitzungen teil, sondern engagieren sich im Netz. Richtig ist aber auch, dass eine starke Erwartungshaltung in Richtung Schnelligkeit besteht. Im Netz kann man auch Unterstützung für ein Projekt mobilisieren, schließlich gibt es die Button „Like“ und „Follow“. Auch hier wurde wieder die Frage diskutiert, wer stellvertretend für die sozial Schwachen die Beteiligung übernimmt.

Auch diejenigen, die keine digital natives sind, aber in den Verwaltungen sitzen, müssen jetzt lernen mit den sozialen Medien umzugehen. Denn eins ist klar: „Bürgerbeteiligung kommt ohne das Internet nicht mehr aus.“

Repräsentativität

Im Gegensatz zu politischen Vertretern sind die Teilnehmer an Beteiligungsprozessen nicht repräsentativ gewählt und legitimiert – es gibt die typischen „Berufsbürger“ (oft die Senioren als relativ „Zeitreiche“), aber es gibt auch Auswahlverfahren für die Bürgerbeteiligung, die eine Repräsentativität herstellen (gezieltes Anschreiben einer Zufallsauswahl von Bürgern). Die Frage, wie man die richtigen „Stakeholder“ für solche Prozesse findet, wird deshalb immer wieder gestellt. Oft ist es eine Zufallsauswahl, aber auch wenn strukturiert ausgewählt wird, vertritt ein Einzelner nicht unbedingt die Gesamtzahl aller – zum Beispiel – Radfahrer. Vor allem die sozial benachteiligten Gruppen beteiligen sich nur selten, und so kommt es, dass sich die Bewohner an hoch belasteten Hauptverkehrsstraßen (günstige Wohnungen für einkommensschwache Bevölkerungsschichten) beispielsweise bei Lärmaktionsplänen wenig beteiligen, während das Bildungsbürgertum in weniger benachteiligten Quartieren stark ihr Interesse nach Ruhe artikuliert.

Man kann Arbeitsgruppen nach Betroffenheit zusammenstellen, man kann Bewerbungsverfahren organisieren, man kann Personen mit Multiplikatorenfunktion ausstatten, und oft ist auch das Thema Kontinuität wichtig, damit in Beteiligungsrunden, die offline stattfinden, Debatten effizient geführt werden können. Mit Blick auf manchmal lange Zeiträume wurde konstatiert, dass auch ein Konsens einen Verfallswert hat, und Beteiligungsergebnisse daher nicht ewig halten. In vielen Beiträgen wurde darauf verwiesen, dass Beteiligte, die häufiger an verschiedenen Teilnehmungsveranstaltungen und -gremien teilnehmen, verwaltungsseitig als „Berufsbürger“ empfunden und abgestempelt werden, und dass es zwar ein Gestaltungsinteresse bei Familien mit Kindern gibt, diese jedoch sehr schlecht eingebunden werden können. Damit beispielsweise nicht nur Kinderlose zu Bürgerversammlungen kommen, sollte eine Kinderbetreuung angeboten werden. Für viele Personen verschwinden die Themen der Bürgerbeteiligung aber auch als „Hintergrundrauschen“ im hektischen Alltag.

Schlussfolgerungen, Fazit

Damit Bürgerbeteiligung Sinn macht, muss es einen Entscheidungsspielraum geben. Damit der Dialog zwischen Verwaltung und Bürger wirklich klappt, ist Schnelligkeit wichtig. Manchmal muss deshalb die Hierarchie in der Verwaltung außer Kraft gesetzt werden. Online und offline angelegte Wege der Bürgerbeteiligung müssen „cross-medial“ untereinander „verheiratet“ werden. Während früher die Oneway-Information üblich war, wird mittlerweile der Dialog gesucht und liegt die Zukunft vielleicht in der „co-creation“, also der Mitgestaltung von Planungen durch Konsumenten.

Deutschland ist im europäischen Vergleich mit den Nachbarländern im Hinblick auf die Entwicklung der Beteiligungskultur relativ weit vorn. Aber Bürger zu informieren und zu beteiligen ist vergleichsweise schwierig, insbesondere aufgrund knapper Ressourcen in den Verwaltungen. Beteiligung ermöglicht der Politik belastbares Orientierungswissen. Bei großen Anliegen ist aber eine repräsentative Befragung unverzichtbar. Statt in Bürgerentscheiden liegt die Zukunft eher in Meinungsbildung und Bürgerbeteiligung. Beteiligung muss frühzeitig starten und ergebnisoffen sein, und nicht alle Beteiligungsfahrten führen zum Konsens. Dies ist auch nicht unbedingt das Ziel, wenn man Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen und Akzeptanz erreicht. Bürgerbeteiligung braucht gegenseitigen Respekt. Bei großen Widerständen stößt die Verwaltung auch mit externem Moderator an die Grenze der Handlungsfähigkeit. Anzustreben ist eine moderne Beteiligungskultur. Auch bei den formellen Verfahren muss man im Vorfeld überlegen, wie Vertrauen hergestellt werden kann. „Sie haben immer nur einen Versuch“.

Offene Fragen

Die Debatte in Dessau-Roßlau hat mögliche Antworten auf viele Fragen gegeben, aber manches konnte auch noch nicht geklärt werden, dies wurde in der abschließenden Paneldiskussion deutlich. Ob es ein stärker formalisiertes Verfahren geben sollte, und einen über die jetzigen formalen Verfahren hinausgehenden Beteiligungszwang, blieb offen. Eine weitere Frage ist, in welcher Weise Bürgerbeteiligung auch für ländliche Regionen Bedeutung hat, beispielsweise wie für einen Landkreis zum Nahverkehrsplan ein Beteiligungsprozess gestaltet werden kann. Offen ist auch, wie man mit der häufig negativ gestimmten Presse am besten umgeht. Die Presse ist ein Machtfaktor, den man jedoch durch gute Kommunikation mit einbinden kann. Eine weitere Anregung war, die Debatte offen im Internet zu führen, damit Argumente und Gegenargumente bereits breit beleuchtet sind und zu kurz gegriffene, boulevardmäßige Debatten ins Leere laufen. Im Hinblick auf die mittel- bis langfristige Perspektive stellt sich die Frage, wie man von „Inseln der Beteiligung“ für bestimmte Projekte zu einer echten Beteiligungskultur kommt. Städte wie Heidelberg, Bonn oder Leipzig machen wichtige Schritte in diese Richtung, die aufmerksam beobachtet werden sollten. In diesem Zusammenhang wurde auch die Frage gestellt, was beispielsweise das DIFU in der Schulung kommunaler Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dazu beitragen kann, dass die Kommunen besser soziale Medien einsetzen können.