

Bericht zur IfR-Jahrestagung 2011: Planung | Beteiligung | Medien

Die Einbeziehung von Bürgern in Entscheidungen der räumlichen Planung und die Rolle, die die Medien bei diesen politischen Prozessen spielen, standen im Mittelpunkt der IfR-Jahrestagung 2011, die in Kooperation mit der HafenCity Universität Hamburg (HCU) am 16. September 2011 in Hamburg stattfand.

Foto: IfR



Begrüßung durch Dr. Stephan Wilforth

Hamburgs Oberbaudirektor Jörn Walter unterstrich in seinem Grußwort die zentrale Bedeutung von Beteiligung und öffentlicher Auseinandersetzung um Planungen und Projekte. Seiner Meinung nach müssten die Planungsverfahren bis hin zum Planungsrecht substantiell überprüft und an heutige Anforderungen angepasst werden. Derzeit stehen Anforderungen aus Teilnahmeverfahren - gerade mit Blick auf Offenheit und Anpassung von Planung - im Konflikt mit dem Verfahrensrecht, das bei Planänderungen im Zweifel an den Beginn eines Verfahrens zurückführt. Er regte an, bei grundsätzlichen Fragen der Stadtentwicklung offensiv auf öffentliche Debatten und frühzeitige Bürgerentscheide zu setzen. Geeignet dafür wäre etwa die Frage nach einer Einführung der Stadtbahn in Hamburg. Diese wurde vom derzeitigen Ersten Bürgermeister bereits vor dessen Wahl in Form einer »Basta«-Entscheidung abgelehnt. In drei einführenden Vorträgen ging es zunächst darum, das Thema Planung | Beteiligung | Medien aus unterschiedlichen Blickwinkeln zu betrachten. Den Beginn machte Almuth Draeger vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung mit ihrem Vortrag zu Stadtentwicklung im öffentlichen Diskurs - das Beispiel der Nationalen Stadtentwicklungspolitik. Frau Draeger unterschied zunächst zwischen

Bürgerinitiativen (direkte Betroffenheit; Protest gegen etwas) und Bürgerbeteiligung in einer Demokratie (über Parteien). Sie vertrat die Thesen, dass Teilnahmeverfahren oftmals nur von Bürgern mit entsprechendem Bildungsniveau und entsprechenden Artikulationsmöglichkeiten wahrgenommen würden und dass Bürger sich von der Politik oftmals nicht mehr repräsentiert sähen, weil politisch deklarierte Ziele nicht umgesetzt würden, so dass bei der Unzufriedenheit wächst und sie sich auf die Suche nach alternativen Teilnahmemöglichkeiten (Selbermachen) begeben. Vor diesem Hintergrund stellte Frau Draeger dann einzelne Maßnahmen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik vor, u.a. aus dem Bereich »Bürger für Stadt aktivieren«. Dort wird mit Hilfe von Perspektivwerkstätten, Kommunikationsplattformen und einer Projektreihe, in der Bürger Ideen für Projekte einreichen können, versucht, die Teilnahmemöglichkeiten für zu erhöhen.

Prof. Dr. Klaus Selle (Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung, RWTH Aachen) stellte in seinem Beitrag *Beteiligen wir uns zu Tode? Stadtentwicklung und Bürgerschaft: Vom Verfahren zur Kultur, von der Teilnahme zur Bürgerorientierung* die drohende Verkürzung von Teilnahme zu einem Partizipation in den Mittelpunkt. Echte Einbindung (Kultur des Gehörtwerdens) und Verbindlichkeit (politischer Wille, Ergebnisse umzusetzen) seien entscheidend, damit sich Bürgerinnen und Bürger auch langfristig und kontinuierlich an (öffentlichen) Diskussionen und Entscheidungen beteiligen. Seiner Meinung nach darf Planung nicht den Fehler begehen, nur formelle Verfahren als Grundlage für Partizipationsprozesse anzusehen oder Teilnahmeverfahren nur alibiartig bzw. ohne politisches Commitment durchzuführen. Anschließend stellte Dr. Corinna Lüt-

hje (Institut für Journalistik und Kommunikationswissenschaft, Universität Hamburg) die Rolle der Medien in Planungsprozessen anhand der Berichterstattung über das Hamburger Gängeviertel dar. Das Hamburger Abendblatt war, so Befund ihrer Studie, in diesem Prozess eher ein Diskursteilnehmer als nur Berichtersteller. Es war deutlich um eine befürwortende Berichterstattung (Betitelung der Hausbesetzer als Künstlerinitiative, Unterstützung einer sozialromantischen Betrachtungsweise etc.) bemüht. Kritische Aspekte (illegale Besetzung der Häuser, Umgang mit Investoren etc.) wurden - im Vergleich zu anderen Medien wie der Süddeutschen Zeitung - in der Berichterstattung eher vernachlässigt. Frau Lütthje folgerte daraus, dass Medien - wenn sie als Diskursteilnehmer in Planungsprozessen mitbestimmen - durchaus eine manipulierende Rolle zukommen kann.

In zwei parallel stattfindenden Foren wurden anschließend einzelne Themen detaillierter aufgegriffen. In Forum I standen Zielgruppenorientierte Teilnahmeverfahren im Vordergrund. Unter der Moderation von Hans Hagedorn (DEMOS Gesellschaft für E-Partizipation mbH) widmeten sich die Vorträge von Stephan Willinger (BBSR), Peter Apel (Planungsbüro Stadt-Kinder, Dortmund), Julian Petrin (urbanista, Hamburg) und Prof. Dr. Martin Wickel (HafenCity Universität Hamburg) den Möglichkeiten und Grenzen zielgruppenspezifischer Teilnahmeverfahren. Während der Diskussionen stellte sich heraus, dass beim Umgang zwischen

Foto: IfR



Vortrag von Prof. Dr. Klaus Selle

unterschiedlichen Interessensgruppen oftmals die Befindlichkeiten von Etablierten und Anwohnern dominieren und berücksichtigt werden. Hier sehen die Referenten zum einen die Notwendig-

keit, dass Planung neue Instrumente für die Beteiligung bestimmter Alters- und Bevölkerungsgruppen entwickelt bzw. berücksichtigt (z.B. nexthamburg als online-gestützte Beteiligungsplattform oder die Spielleitplanung zur Beteiligung von Jugendlichen). Zum anderen dürfen nicht unmittelbar zielführende Ideen aus Beteiligungsverfahren nicht vergessen werden, sondern sollten in einem Ideen-Schutzraum reifen dürfen und ggf. zu einem späteren Zeitpunkt berücksichtigt werden. Im Forum bestand Konsens, dass sich das Verständnis von Beteiligung verändern muss: Planung sollte nicht von Zielgruppen, sondern von Akteuren sprechen und Aspekte des Selbermachens fördern; neue Beteiligungsmöglichkeiten sind wesentlich stärker zu berücksichtigen, da diese als Nährboden für die Entwicklung weiterer Partizipationsformen (Kooperation, Partizipation, Information) dienen können.

Forum II, moderiert von Thomas Krüger (HCU) beschäftigte sich mit Imageorientierter Stadtentwicklung und die Rolle der Medien. Der Vortrag von Dr. Sven Richter (HCU) stellte die Rolle der Medien als Teil der Öffentlichkeit in Planungsprozessen, d.h. die Medialisierung der Planung in den Mittelpunkt. Die Frage, inwiefern die Darstellungen in den Medien tatsächlich Planungsentscheidungen beeinflussen, ist in der Forschung bislang nicht thematisiert. Die anschließende Diskussion nahm zusätzlich die neuen Medien als eigene oder »Gegen«-Öffentlichkeit in den Blick. Der Beitrag von Dr. Frank Roost (ILS NRW) erläuterte den Ansatz und betonte die Symbolkraft urbaner (Leit-) Projekte für die Wahrnehmung der jeweiligen Region. Kontrovers diskutiert wurden die, möglicherweise konträren, Wirkungen dieser Projekte auf das Image nach außen und die Identität nach innen. Die großen urbanen Projekte hätten mit der Realität in der Standortregion zum Teil wenig zu tun. Norbert Nähr (SUPERURBAN, Hamburg) skizzierte Schau nach Osten, ein Projekt der Öffentlichkeitsarbeit im Zusammenhang mit Stadterneuerungsprojekten für den flächenmäßig und im Hinblick auf die Bewohner mit 70.000 Menschen großen Stadtteil Billstedt, in dem ein hoher Anteil unterprivilegierter Menschen wohnt. Kritisch

Foto: IfR



Diskussion im Forum

diskutiert wurde, ob PR-Ansätze, die das Selbstbewusstsein der Bewohner stärken und das Image der Stadtteile heben sollen, tatsächlich nachhaltig sind, wenn diese Maßnahmen befristet sind.

In der abschließenden von Prof. Dr. Thomas Krüger und Dr. Frank Othengrafen moderierten Plenumsdiskussion mit Prof. Dr. Klaus Selle, dem Hamburger Oberbaudirektor Jörn Walter, Dr. Corinna Lüthje und Hans Hagedorn wurden drei Themenblöcke intensiver diskutiert. Zum ersten ging es um die Frage der Verantwortlichkeit: Wer initiiert ein Beteiligungsverfahren? Für wen gibt es Beteiligungsverfahren (Wer wird beteiligt)? Was ist Gegenstand von Beteiligungsverfahren? Was ist der optimale Zeitpunkt für Beteiligung? Es herrschte Einigkeit darüber, dass es primär Aufgabe der öffentlichen Hand ist, Beteiligungsprozesse zu initiieren und zu koordinieren. Bei den anderen Fragen gab es kontroverse Debatten - unstrittig schien jedoch die Idee, verstärkt Elemente einer direkten Demokratie (z.B. Abstimmung der Bürgerinnen und Bürger über städtebauliche Großprojekte) einzuführen. Dies könnte dazu beitragen, Bürger stärker in Entscheidungsprozesse einzubeziehen und sich an deren Votum zu halten. Gleichzeitig würde das weitreichende Konsequenzen für der Verlauf und die Rechtsfolgen in formellen Planungsverfahren bedeuten (Planänderungen im Prozess, Bürgerentscheide etc.), die entsprechend anzupassen wären.

In Verbindung zu einer stärker an direkt-demokratischen Prinzipien orientierten Beteiligungspraxis diskutierten die Teilnehmer der Plenumsdiskussion zum zweiten über geeignete Formen und Wege der Bürgerbeteiligung. Die Diskussionen zeigten dabei, dass eine diskursfähige Planung bei direkt-demokratischen Verfahren frühzeitig alternative

Lösungen und Prozesse erarbeiten und vorstellen muss. Insgesamt wurden in der Diskussion drei Beteiligungsformen unterschieden: (1) Beteiligung als Daueraufgabe, um kontinuierliche Angebote für Beteiligungsprozesse anbieten zu können (siehe Foren in Berlin und

München) und die Voraussetzungen für weitere Beteiligungsverfahren zu legen; (2) Volksentscheide und andere direkt-demokratische Verfahren bei Einzelvorhaben/städtebaulichen Großprojekten, um mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung zu ermöglichen und (3) Moderation und Mediation in Einzelfällen.

Die Frage, ob Medien bei Beteiligungsverfahren eine unterstützende Rolle zukommen kann, wurde zum Abschluss der Veranstaltung diskutiert. In der Diskussion kristallisierte sich heraus, dass Medien ein »Hilfsmittel« sein können, um Planungsinhalte frühzeitig zur Diskussion zu stellen. Medien können zum einen dabei helfen, Komplexität zu reduzieren; zum anderen können planerische Themen über selbstproduzierte Beilagen/Beiträge »bekannt« gemacht werden. Aber die Rolle der Medien ist auch kritisch zu hinterfragen, da sie oftmals als Diskursteilnehmer in Planungsprozessen mitbestimmen und dadurch auch eine manipulierende Wirkung entfalten können. Insgesamt bestand aber Einigkeit darüber, dass das Verhältnis von Medien und Stadtplanung (weiter) professionalisiert werden muss.

Insgesamt war der Tag geprägt von engagiert präsentierten und sehr substanziellen Vorträgen und Inputs sowie konzentrierten Diskussionen. Die Tagung hat offenbar eine aktuelle und virulente Themenstellung aufgegriffen und diese in verschiedenen Facetten beleuchtet. Im Hinblick auf Beteiligungsprozesse sollten mögliche und erforderliche Änderungen von Planungsinstrumenten und -verfahren ganz oben auf der Agenda der praktischen und akademischen Stadt- und Raumplanung stehen.

Frank Othengrafen,
Thomas Krüger, Hamburg