



BÜRGERBETEILIGUNG

Abriss einer Hochstraße in Ludwigshafen



Foto: Stadt Ludwigshafen

In Ludwigshafen soll eine Verkehrsader von überregionaler Bedeutung abgerissen werden. Die Stadt ist sich der Bedeutung für die Bevölkerung bewusst und unterstützt die Planung mit einer umfassenden Kommunikationsstrategie. Mit einer Transparenz- und Beteiligungsplattform geht sie neue Wege einer frühzeitigen, crossmedialen und mehrphasigen Bürgerbeteiligung.

Sigrid Karck

ist Bereichsleiterin Öffentlichkeitsarbeit bei der Stadtverwaltung Ludwigshafen am Rhein.
sigrid.karck@ludwigshafen.de

Dr. Oliver Märker

ist Gesellschafter der Agentur Zebralog in Berlin. Als Mitglied der Geschäftsführung leitet er das Bonner Büro.
maerker@zebralog.de

Ein Sanierungsfall als Chance für die Stadtentwicklung?

Die irreparabel beschädigte Hochstraße Nord ist für die Metropolregion Rhein-Neckar von überregionaler verkehrlicher Bedeutung, der Ersatzbau eine dementsprechend weitreichende Planungsaufgabe. Die Stadtverwaltung Ludwigshafen hatte schon sehr früh vier gleichberechtigte Varianten öffentlich und ergebnisoffen zur Diskussion gestellt.

In einem strukturierten und moderierten Informations- und Beteiligungsverfahren mit dem Titel „CityWest: Abriss der Hochstraße Nord ...und was kommt danach?“, das die Stadtverwaltung Ludwigshafen und die W.E.G. Wirtschaftsentwicklungsgesellschaft mbH Ludwigshafen gemeinsam mit der Agentur Zebalog realisierten, konnten Bürgerinnen und Bürger sachorientiert und konstruktiv mit der Verwaltung und Kommunalpolitik verschiedene Lösungen diskutieren und konkrete Anregungen, Hinweise und Ideen in den Planungsprozess einbringen. Ziel der Öffentlichkeitsbeteiligung war und ist es, gemeinsam und für alle nachvollziehbar die besten Lösungen für ein hoch komplexes Infrastrukturvorhaben zu erarbeiten. Bereits nach der ersten Phase hat der Stadtrat auf dieser Basis eine ebenerdige Stadtstraße als Vorzugsvariante beschlossen (Märker/Weh-

ner 2014: 60). Explizit nahm der Stadtrat Hinweise aus der Bürgerbeteiligung auf.

Kriterien für ein differenziertes Meinungsbild

Grundlage für den breiten gesellschaftlichen Dialog wurde ein sowohl digitales als auch analoges Verfahren. Die Bürgerinformation und -beteiligung wurden dabei über mehrere Jahre konzipiert und umgesetzt. Ziel war es, allen Interessengruppen die Teilhabe zu ermöglichen, sodass die jeweils aktuellen Inhalte je nach Planungsstand und Tiefe für den Dialog aufbereitet und abstrahiert wurden. Im Sinne der Teilhabe und der Barrierearmut wurden so alle Interessierten in die Lage versetzt, sich umfassend zu informieren und sich aktiv zu beteiligen. Das bedeutet auch, allen Beteiligten die Chancen und Grenzen des Prozesses zu kommunizieren.

Um während des Prozesses Überlegungen der Verkehrs- und Stadtplanung sowie Planungsergebnisse verständlich zu kommunizieren, wurden alle vier Planungsvarianten

1

Die Lösungsvarianten im Vergleich



Quelle: Stadt Ludwigshafen

rund 50 Prozent der Teilnehmenden eines von mehreren Hundert Menschen besuchten Bürgerforums an, sich zuvor auf der Informations- und Beteiligungsplattform über die Planungen informiert und qualifiziert zu haben. Umgekehrt wurden offen gebliebene Aspekte im Anschluss von Teilnehmenden des Bürgerforums online weiter diskutiert. Neben denjenigen, die sich also nur vor Ort oder nur online informieren und beteiligen, verhilft die Verknüpfung der Kanäle auch zu einer vertieften und weitergehenden Information und Auseinandersetzung mit den jeweiligen zur Debatte stehenden Planungsgegenständen und Fragestellungen. Das crossmediale Verfahren ermöglicht so Inklusion und Barrierearmut, denn niemand sollte ausgegrenzt beziehungsweise nur auf einen Kanal begrenzt werden.

Schon in der ersten Beteiligungsphase wurden knapp 9.800 unterschiedliche Besucherinnen und Besucher auf der Online-Plattform registriert, und es gab allein in der intensiven Phase rund 142.600 Seitenaufrufe. Rund 1.000 Teilnehmende besuchten die beiden Bürgerforen und mehr als 180 Bürgerinnen und Bürger nahmen an den geführten Spaziergängen unter die abrisssreife Hochstraße Nord teil.

Nach der grundlegenden Entscheidung für die Variante „Stadtstraße lang“ wechselten sich Erarbeitungsphasen der Planungs- und Ingenieurbüros mit Informations- und Dialogzyklen ab. Mehrere hundert Teilnehmende informierten sich so vor Ort und im Netz und beteiligten sich weiterhin an Diskussionen zur Detailplanung der neuen „Stadtstraße lang“. So diskutierten sie zum Beispiel über die Ausgestaltung von Kreuzungen oder sichere Querungen, über die Neugestaltung freiwerdender Flächen oder über die Neuorganisation des Öffentlichen Personennahverkehrs während der mehrjährigen Bauzeit und nach Abschluss der Entwicklungsmaßnahmen.

Die (online-)moderierten Beteiligungen führten dabei nicht zu einem Konsens, sondern waren „[...] explizit dazu ausgelegt, ein möglichst heterogenes Diskussions- und Argumentationsspektrum zu einem Fachgegenstand zu erzeugen“ (Märker/Wehner 2014: 63), das dazu geeignet war aufzuzeigen, welche Fachfragen (zum Beispiel: Straßenvarianten) mit Blick auf jeweilige Blickwinkel wie viele unterstützende oder ablehnende Argumente auf sich vereinen konnten. Wichtig war vielmehr, dass die kontroverse Auseinandersetzung sowohl im Netz als auch vor Ort sachlich geführt und ausreichendes Abwägungsmaterial gesammelt wurde, das der Stadtrat für seine anschließende(n) Entscheidung(en) nutzen konnte. So zeigten sich einige wenige Teilnehmende in den folgenden Beteiligungsphasen zwar sehr unzufrieden über die Entscheidung des Stadtrats, die Variante „Stadtstraße lang“ planerisch umzusetzen. Gleichzeitig äußerten sie

sich aber gegenüber der Moderation und den Organisatoren sehr positiv zum Beteiligungsverfahren: „Die Entscheidung gefällt mir nicht, aber das Verfahren schon.“ Durch das breit angelegte Verfahren konnte also – das spiegelten auch die mediale Berichterstattung zum Verfahren wider – eine hohe Akzeptanz der Planungen erreicht werden. Das crossmedial ausgelegte Konzept war mit Blick auf das Verhältnis der teilnehmenden Altersgruppen, Geschlecht und Bildungsgrad „breiter“, nicht jedoch mit Blick auf „bildungsferne“ Bevölkerungsgruppen oder Menschen, für die das gesprochene oder geschriebene Wort eine Beteiligungshürde darstellen oder die „Nichtbeteiligung“ an institutionellen Angeboten Teil ihrer „Subkultur“ ist.

Schon während der Vorbereitung der ersten Bürgerbeteiligungsphase zur Variantendiskussion wurde deutlich, dass mit Blick auf alle folgenden Planungs- und Dialogzyklen ein langfristiges Kommunikations- und Beteiligungskonzept erarbeitet werden muss: Für die Stadt Ludwigshafen und die W.E.G. eine große Herausforderung, weil Nachhaltigkeit in diesem Zusammenhang bedeutet,

- dass über einen langen Zeitraum immer wieder aufs Neue proaktiv über den Planungsprozess, seine Schritte und (Zwischen-)Ergebnisse bürgernah und verständlich informiert wird,
- dass immer dann, wenn wichtige Weichenstellungen für den weiteren Planungsprozess anstehen, mit Bürgerinnen und Bürgern ein Dialog geführt wird, dessen Ergebnisse für Planung und Politik aufzubereiten sind, und
- dass die fachliche Ergebnisverwertung („Welche Bürgerhinweise haben wo und wie in die Planung Eingang gefunden?“) und politische Ergebnisverwertung („Was und wie hat die Politik entschieden?“) ebenfalls wieder kommuniziert werden.

Mit anderen Worten: Nachhaltige Kommunikation verlangt eine hohe Bereitschaft und Offenheit von allen involvierten Akteuren. Das sind im Einzelnen:

- die planende Verwaltung und externe Fachbüros, die Fachinformationen für Bürgerbeteiligung liefern und andererseits Ergebnisse der Bürgerbeteiligung in ihre Fachplanungen integrieren;
- die koordinierende Verwaltung und externe Moderation, die Fachinformationen übersetzen, kommunizieren und Beteiligung planen, durchführen, auswerten und dokumentieren;

- die beratende und Beschlüsse fassende Politik, die die Ergebnisse der Bürgerbeteiligung in den Prozess von Abwägung und Entscheidung sichtbar integriert und nicht zuletzt durch ihre Offenheit für Bürgerbeteiligung per Beschluss entsprechende Ressourcen bereitstellt;
- die teilnehmenden Bürgerinnen und Bürger, die sich auf diesen Prozess konstruktiv einlassen, ihre Zeit investieren, sich qualifizieren und sich diszipliniert und konstruktiv in den Dialog einbringen, die darauf vertrauen, dass Verwaltung, Planung und Politik ihre Hinweise, Ideen und Vorschläge in ihren fachpolitischen Prozessen gebührend berücksichtigen.

Eine weitere und ganz entscheidende Voraussetzung gelingender Bürgerbeteiligung ist daher auch eine sehr bewusste Auseinandersetzung aller Akteurinnen und Akteure

mit den Chancen und Risiken, den Stärken und Schwächen von weitreichenden Beteiligungsverfahren. Wie genau wird das Verhältnis von artikuliertem Bürgerwillen und den demokratisch legitimierten Akteuren in den politischen Gremien definiert? Welchen Wert haben die Hinweise aus der Bürgerschaft tatsächlich für den Prozess der politischen Willensbildung? Wie kann ein zielführender Dialog von Bürgerschaft-Politik-Verwaltung/Experten in diesem Spannungsfeld angesiedelt und ausgestaltet werden? Wo hebt gar Bürgerbeteiligung das repräsentative Prinzip unseres politischen Systems aus?

Hier müssen von Beginn an klare Grenzen gezogen und kommuniziert werden. Damit einher geht ein Reflexionsprozess, der das gesamte Verfahren begleitet: Beteiligungstiefe und -relevanz müssen in einem komplexen Planungsprozess immer wieder transparent angepasst werden. Aber auch die

3

Unterschiedliche Beteiligungsformate



Quellen: Stadt Ludwigshafen

Erwartungen darüber, wie viele Menschen das Angebot annehmen: Denn es geht nicht darum, die ganze Stadt oder Region beteiligen zu wollen: „In Verfahren zur Stadtentwicklung darf es erfahrungsgemäß nicht darum gehen, ALLE zu beteiligen. Das gelingt selbst bei Wahlen, der am meisten etablierten politischen Beteiligungsmöglichkeit, nicht. Vielmehr sollte aus unserer Sicht das Ziel sein, Debatten zu initiieren, die potenziell für alle offen sind, von denen so viele Betroffene wie möglich erfahren und die ansprechend sind für die unterschiedlichsten Akteure, deren Perspektive gefragt ist“ (Bruckner/Korte 2016: 4). Das Verfahren adressiert also nicht „Alle“ sondern diejenigen, die es interessiert oder interessieren könnte.

Für eine Verwaltung bedeutet dies aber auch: Wo sie durch die Integration digital gestützter Informations- und Beteiligungsverfahren neue Wege der Partizipation wagt, muss sie auch die Möglichkeit haben, aus Erfahrungen lernen zu dürfen. Insofern wohnt dem extern orientierten Teilhabeprozess auch eine intern zu etablierende Fehlertoleranz inne. Denn innerhalb der Verwaltung kann nun nicht mehr alles zeitaufwändig entlang vorgegebener Hierarchien abgesichert werden – hier wird daher unvermeidlich ein Aufweichen alter und starrer Hierarchien in Gang gesetzt. Wo der Austausch mit der Bürgerschaft im Kontext der Digitalisierung barriereärmer, direkter und schneller wird, müssen sich auch die teilweise noch analogen und hierarchischen Kommunikationswege innerhalb der Verwaltung anpassen.

Diesen Kulturwandel – zuvorderst ausgelöst durch die Elektrifizierung der Bürgerbeteiligung (Bruckner/Märker 2015) – innerhalb von Verwaltungen zu befördern, ist ein weiterer Aspekt der digitalen Teilhabe von Bürgerinnen und Bürger an der Stadtentwicklung. Die Ermöglichung digitaler Teilhabe in der Stadtentwicklung setzt zugleich einen nicht unerheblichen Einsatz von Ressourcen seitens der planenden Stadtverwaltung voraus. Dazu gehört auch der Einsatz (Ressourcen) für die Inanspruchnahme „intermediärer Instanzen“ bei der Konzeption und Umsetzung des crossmedialen Verfahrens, wie beispielsweise Moderation, Online-Moderation, oder eine Informations- und Beteiligungsplattform. Aber auch ganz neue Formen und Herausforderungen „digitaler Intermediäre“ kommen ins Spiel: Algorithmen, die sowohl die Informationsvermittlung also auch den Dialog mit „moderieren“. Ebenso völlig neue Fragen des Schutzes der informationellen Selbstbestimmung der teilnehmenden Öffentlichkeit (Datenschutz).

Die Verknüpfung digitaler und analoger Beteiligungsangebote bei City West hat aus Sicht der Stadt Ludwigshafen wesentlich zum gewünschten Perspektivwechsel im Rahmen der Stadtentwicklungsdebatte beigetragen und diese konstruktiv geöffnet. Indem sich viele Menschen in einer für sie passenden Form beteiligen konnten, sei es digital oder im direkten Gespräch vor Ort, bei Bürgerforen, bei geführten Spaziergängen oder einfach per Anschreiben, ist es gelungen, ein breites Spektrum von Hinweisen zu sammeln und zu evaluieren. Dabei sei betont, dass gelingende Teilhabe innerhalb eines crossmedialen Verfahrens immer der Evaluation und Dokumentation der jeweiligen Prozessschritte bedarf. Daraus entsteht gerade bei komplexen Verfahren und bei Verfahren, die aufgrund der Planungstiefe über Jahre dauern, ein für alle zur Verfügung stehendes Beteiligungsgedächtnis (Abb. 2). Für die Fachingenieure, Stadtplanerinnen und Stadtplaner, Verkehrsplanerinnen und Verkehrsplaner, sowie für die Kommunalpolitik ergaben sich durch die Bürgerbeteiligung konkrete Hinweise, die in die Planung einfließen. Folgerichtig verabschiedete der Ludwigshafener Stadtrat auf Basis der Bürgerbeteiligung einen sogenannten 10-Punkte-Katalog. Dabei rekurrierten die Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker explizit auf die Bürgerbeteiligung. Gleichzeitig beauftragten sie die Stadtverwaltung, diesen offenen Informations- und Beteiligungsprozess über die gesamte Planungsphase weiter zu verfolgen und bewilligten auch die entsprechenden Ressourcen. So wurden die Bürgerinnen und Bürger – nach der Entscheidung des Stadtrates für die Straßenvariante „Stadtstraße lang“ im Jahre 2014 – in weiteren drei Beteiligungszyklen in den Jahren 2015 und 2016 zu unterschiedlichen Aspekten der Ausarbeitung und Vertiefung der Entwurfsplanungen zur „Stadtstraße lang“ beteiligt. In den kommenden Jahren sind immer dann, wenn weitere planerische Meilensteine erreicht werden (sollen), ebenfalls crossmedial ausgelegte Bürgerbeteiligungen im Vorfeld wichtiger Entscheidungen vorgesehen. Dabei soll das Niveau des bisherigen Verfahrens beibehalten werden, nämlich die Konzeption und Planung der Beteiligung auf der Basis bisheriger Erfahrungen, die Realisierung und kluge crossmediale Verknüpfung der Informations-, Kommunikations- und Dialogkanäle, die Auswertung und Dokumentation der Ergebnisse der Beteiligung, die sichtbare Integration der Ergebnisse in die laufenden Planungs- und Entscheidungsprozesse, und die Kommunikation (Rechenschaft) darüber, ob, wie und inwieweit Ergebnisse der Bürgerbeteiligungen jeweils in (Teil-)Entscheidungen einfließen. Eine große aber lohnende Herausforderung für alle Beteiligten.

Literatur

Brückner, Maria; Korte, Jan, 2016: „Is' mir egal“ – Strategien für inklusive Stadtgespräche in Berlin und Ludwigshafen. PND|online, 2016 (II), 7 Seiten. Zugriff: <http://www.planung-neudenken.de/content/view/348/41> [abgerufen am 28.08.2017].

Brückner, Maria; Märker Oliver, 2015: E-Partizipation: Elektrifizierung der Bürgerbeteiligung. Mit Beispielen aus Berlin und Brandenburg. Standort – Zeitschrift für Angewandte Geographie, Sonderheft zum Deutschen Kongress für Geographie: 112–119.

Märker, Oliver; Wehner Josef, 2014: Wer bewahrt die E-Partizipation vor falschen Maßstäben? – eine Replik, Verwaltung & Management, 20. Jg. 2014, Heft 2: 59–66.

Stadt Ludwigshafen am Rhein, 28.08.2017: Informations- und Beteiligungsplattform „Ludwigshafen diskutiert“. Zugriff: <http://www.ludwigshafen-diskutiert.de>, Startseite [abgerufen am 12.12.2017].