



GEMEINWOHL NEU VERHANDELN

Im Gespräch mit der IzR-Redaktion schildert Klaus Overmeyer, wie sich Stadtentwicklungsprozesse in den vergangenen Jahren verändert haben. Er erklärt, was Bürger zur Teilhabe antreibt, wie sich Partikularinteressen dem Gemeinwohl unterordnen lassen und welche Rolle Kommunen, Bund und Ländern zukünftig zukommt.



Quelle: Urban Catalyst



Foto: Hans Friedrich

Prof. Klaus Overmeyer

ist gelernter Gärtner, Landschaftsarchitekt und Vordenker im Feld der akteursgetragenen Stadt- und Raumentwicklung. 2004 gründete er aus dem gleichnamigen EU-Forschungsprojekt das Büro Urban Catalyst. Heute ist Urban Catalyst mit neun Gesellschaftern ein kollegial geführtes Unternehmen, das an der Schnittstelle von strategischer Planung, Teilhabe und Kommunikation, Stadtforschung und internationaler Politikberatung Räume in Transformation kooperativ gestaltet. Seit 2010 ist Klaus Overmeyer Professor für Landschaftsarchitektur an der Bergischen Universität Wuppertal. overmeyer@uni-wuppertal.de

In den letzten Jahren haben sich die Prozesse in der Stadtentwicklung mehr und mehr geöffnet. Klassische kommunale Steuerung ist einem Zusammenwirken von öffentlicher und privater Hand gewichen. Wie ist Ihr Bild eines optimalen Stadtentwicklungsprozesses?

Stimmt, auch meiner Erfahrung nach verschwimmen in der Praxis der Stadtentwicklung die Grenzen zwischen Staat, Markt und Zivilgesellschaft zunehmend. Staatliche Institutionen müssen sich mehr mit knapper werdenden Ressourcen auseinandersetzen, während es in der Privatwirtschaft verstärkt Unternehmen mit gemeinwohlorientierter Ausrichtung gibt. Und die Menschen in Stadt und Land bringen sich mehr in die Gestaltung ihres Lebensumfeldes ein denn je. Sie übernehmen dabei teilweise Aufgaben für das Gemeinwohl oder handeln unternehmerisch.

Von optimalen Stadtentwicklungsprozessen würde ich nicht sprechen. Jeder Prozess hat seine eigenen „Klippen“ und „Stromschnellen“, da gibt es keine Patentrezepte. Generell, würde ich sagen, geht es in Zukunft stärker darum, Raum koproduktiv zu entwickeln. Angesichts einer zunehmenden Komplexität auf allen Ebenen der Raumentwicklung, aber auch in der Akteurslandschaft, haben wir zu lange darauf gesetzt, durch „geniale“ Entwürfe und eine eindeutige Autorschaft Komplexität zu reduzieren. Dabei kommt es nicht darauf an, Komplexität zu domestizieren, sondern sie zum Baustoff einer neuen Welt zu machen. Das gelingt nur, wenn wir Entwicklungsprozesse als Aushandlung unterschiedlicher Akteure gestalten und auch Einflussfaktoren außerhalb unserer planerischen Reichweite einbeziehen.

Wo sehen Sie den Mehrwert für die Stadtentwicklung bei nutzergetragenen gegenüber traditionellen Prozessen?

Zunächst würde ich differenzieren zwischen nutzer- und akteursgetragenen Prozessen. Bei ersterem geht es um Planungen, die sich explizit an den Bedürfnissen der späteren Nutzerinnen und Nutzer ausrichten und diese in den Planungsprozess integrieren, so wie es etwa bei Baugruppen der Fall ist. Akteursgetragene Prozesse richten sich an ein breiteres Spektrum von Beteiligten, auch solche, die den Raum später womöglich nicht nutzen werden. Das können Vertreterinnen und Vertreter aus Politik, Verwaltung und Stadtgesellschaft sein.

Die Übergänge zwischen unterschiedlichen Formaten in Planungsprozessen sind ja oftmals fließend. Insofern würde

ich traditionelle nicht gegen partizipative Entwicklungsansätze ausspielen wollen.

Stadtentwicklung kann von akteursgetragenen Prozessen vor allem dann profitieren, wenn verschiedene Akteursgruppen und Disziplinen zur Lösung komplexer Problemstellungen beitragen und die Ergebnisse der Planung auf eine breite Akzeptanz angewiesen sind. Planungen, die allein aus einer fachlichen Qualifizierung und Beurteilung hervorgegangen sind, riskieren zu scheitern, weil sie von Nachbarinnen und Nachbarn, Nutzerinnen und Nutzern oder einer breiteren Öffentlichkeit abgelehnt werden.

Gleichwohl halte ich es für wichtig, dass es in Planungsprozessen genügend Raum für eine fachliche Qualifikation gibt, die zwar rückgekoppelt wird, bei der jedoch nicht alle jederzeit mitreden können.

Was treibt Bürgerinnen und Bürger sowie Initiativen an, sich in Beteiligungsprozesse einzubringen? Und wer sind diese Personen? Spiegeln Sie das breite Meinungsspektrum der Bevölkerung wider, wie es demokratisch legitimierte Vertretungen tun?

Viele Menschen sind daran interessiert, was sich in ihrer Umgebung verändert. Gerade in den wachsenden Städten, in denen mehr Menschen auf gleicher Fläche miteinander auskommen müssen, entstehen zunehmend Interessenskonflikte, die ausgehandelt werden müssen. Dass dabei nicht alle Parteien gleichmäßig zu Wort kommen und gehört werden, liegt in der Natur der Sache. Auch sind viele gesellschaftliche Gruppen wie Kinder und junge Leute, Menschen mit Migrationshintergrund oder Seniorinnen und Senioren in den analogen, öffentlichen Beteiligungsforen oftmals nicht präsent. Die Aufgabe in der Moderation der Prozesse liegt darin, auch diejenigen Akteursgruppen mit ihren Positionen ins Gespräch zu bringen, die von einer Planung betroffen oder interessiert daran sind, aber Schwierigkeiten haben, sichtbar zu werden. Das gelingt durch geeignete Beteiligungsformate. Wichtig ist, dass für die Beteiligten nachvollziehbar wird, wie ein öffentliches Interesse in der Abwägung unterschiedlicher Positionen entsteht und dass die politisch legitimierte Vertreterinnen und Vertreter in diesen Prozess einbezogen werden.

Wie stellen Sie sicher, dass die Prozesse Ergebnisse bringen, die dem Gemeinwohl dienlich sind und nicht von Partikularinteressen einzelner bestimmt werden? Gemeinhin gilt ja

die öffentliche Hand als Wahrer des Gemeinwohls. Inwieweit fühlen sich Prozessbeteiligte dem Gemeinwohl verpflichtet?

Kennzeichnend für viele Beteiligungsprozesse ist heute, dass sich das öffentliche Interesse nicht mehr eindeutig definieren lässt und die Grenzen zwischen Gemeinwohl und Partikularinteressen ständig neu ausgelotet werden müssen. Liegt es im öffentlichen Interesse, wenn eine private Garteninitiative ihre Beete in einer öffentlichen Parkfläche anlegt und dabei mit einer benachbarten Schule kooperiert? Was bedeutet es, wenn ein privater Eigentümer bei der Entwicklung eines innerstädtischen Produktionsstandortes einen öffentlich zugänglichen Platz anlegt und Räume für gemeinwohlorientierte Nutzungen vorsieht? Die öffentliche Hand ist heute stärker auf private Akteure angewiesen, wenn sie das Gemeinwohl wahren will. Sich auf diesen Aushandlungsprozess einzulassen, ist nicht immer einfach. Dazu brauchen wir vor allem andere Verfahren und Werkzeuge.

Sie gestalten mit Ihrem Büro Urban Catalyst Beteiligungsprozesse. Was ist Ihnen dabei besonders wichtig, was vielleicht sogar unabdingbar?

Angesichts der komplexen Herausforderungen in der Raumentwicklung sehen wir den entscheidenden Schlüssel in der Prozessgestaltung. Welche Prozessphasen und -ebenen gibt es und wie sind diese miteinander verzahnt? Was sind die richtigen Formate in einem Verfahren? Wer muss ins Boot? Welche Ziele wollen wir wann erreichen? Und wie wird der Prozess gesteuert? Wichtig ist uns, die Vorgehensweise den Beteiligten gegenüber transparent zu machen und dabei aufzuzeigen, wer an welcher Stelle mitwirken kann. Eine besondere Stellung hat in unseren Beteiligungs- und Planungsprozessen die Klärung der Aufgaben. Viele Auftraggeber sind sich selbst darüber nicht im Klaren und gehen davon aus, dass potenzielle Dienstleister ihnen das Briefing der Aufgaben und eine geeignete Vorgehensweise im erstellten Angebot mitliefern. Wir haben gute Erfahrungen

1

Pole der Stadt- und Raumentwicklung



Quelle: Urban Catalyst

damit gemacht, die Definition der Aufgabe zum Bestandteil des Prozesses zu machen und diese gemeinsam mit den Schlüsselakteuren zunächst zu klären.

Auf welche Instrumente greifen Sie zurück, um zu einem tragfähigen Ergebnis zu kommen?

Zukunftsentwürfe für einen Raum entstehen bei uns nicht durch den Geniestreich einer Architektin oder eines Architekten, sondern in einem iterativen Prozess. Eine Dramaturgie in drei Phasen hat sich in vielen unserer Beteiligungsprojekte bewährt.

In einem ersten Schritt geht es darum, das Feld zu erkunden, also Rahmenbedingungen, Fakten und Abhängigkeiten deutlich zu machen sowie die richtigen Fragen zu stellen. Hier werden darüber hinaus gemeinsame Ziele und Werte der Zukunftsentwicklung eines Ortes definiert, die Aufgaben präzisiert. Die nächste Phase steht im Zeichen der kreativen Ideenentwicklung. Wichtig ist uns, dass möglichst unterschiedliche Gruppen – sowohl Akteure aus Zivilgesellschaft und Wirtschaft als auch Planungsexpertinnen und -experten – über ihre Ideen in Austausch treten. In der abschließenden Synthesephase werden die Zukunftsentwürfe bewertet und zu einem tragfähigen Modell verdichtet.

In unseren Beteiligungsprozessen versuchen wir, über erlebbare Formate möglichst verschiedene Perspektiven auf eine Frage einzunehmen. Vor-Ort-Safaris, Ideentunings, Analysebarometer, 1:1-Prototypen, Expertendinner, mobile Basisstationen, Online-Dialoge oder Stadtforen helfen den Beteiligten, ein gemeinsames Verständnis für die Aufgaben, mögliche Zukunftsoptionen und ein tragfähiges Lösungsmodell zu entwickeln, das nicht nur gestalterische Antworten enthält, sondern auch zu Fragen der Nutzungsorganisation, schrittweiser Entwicklungsmöglichkeiten oder zu stadtökonomischen Aspekten Stellung bezieht. Den anonymen Wettbewerb um die beste Idee, wie heute noch in vielen Planungsverfahren üblich, ersetzen wir durch kooperative Prozesse. Planerische Analysen und Entwürfe werden mit stadtgesellschaftlichen Positionen und Ideen rückgekoppelt und kombiniert. Lösungen gewinnen an Akzeptanz, indem ihre Entstehung nachvollziehbar und transparent wird.

Wenn Sie die hier dargestellten Gedanken in die Zukunft spinnen, braucht es auf Dauer überhaupt noch Stadtplanungsämter? Und wie stehen eigentlich kommunale Verwaltungen und die Politik zu Beteiligungsverfahren? Sind

die Verantwortlichen tatsächlich an den Ergebnissen der Verfahren interessiert oder geht es vielfach auch um eine Art „Green Washing“?

Kommunen sind Hüter des öffentlichen Interesses. Auch wenn ihre Ressourcen teilweise sehr begrenzt sind, kommt ihnen auch in Zukunft die wichtige Rolle zu, Prozesse, in denen das öffentliche Interesse ausgehandelt wird, anzustoßen, zu steuern und die Ergebnisse umzusetzen.

Für manche Kommunen sind Beteiligungen aber auch zum „Schreckensgespenst“ geworden. Sie stehen dabei in einem doppelten Dilemma: Auf der einen Seite gibt es wenig Erfahrung und eigene Kompetenz in der Durchführung sowie Steuerung dieser Verfahren, auf der anderen Seite ist der politische Druck groß, bei möglichst vielen Projekten der öffentlichen Hand erst einmal eine Beteiligung durchzuführen. Beides führt mitunter zu einer Überforderung mit dem Ergebnis, dass der eigentliche Mehrwert einer Beteiligung – im Idealfall die breite Akzeptanz und Unterstützung bei der Umsetzung einer gemeinsam entwickelten Vision – auf der Strecke bleibt.

Was müssen Kommunen, Länder und Bund tun, um in Zukunft eine gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung mit den Bürgerinnen und Bürgern zu betreiben?

Dafür gibt es natürlich kein Patentrezept. Viele Städte haben inzwischen ja Leitlinien der Bürgerbeteiligung entwickelt. Diese geben sicher einen wichtigen, allgemeinen Orientierungsrahmen vor, allerdings auf großer Flughöhe. Bei den konkreten Projekten geht es darum, das richtige Maß der Beteiligung zu finden und auszuloten, wo Beteiligung Sinn macht und wo sie aber auch nicht zielführend ist.

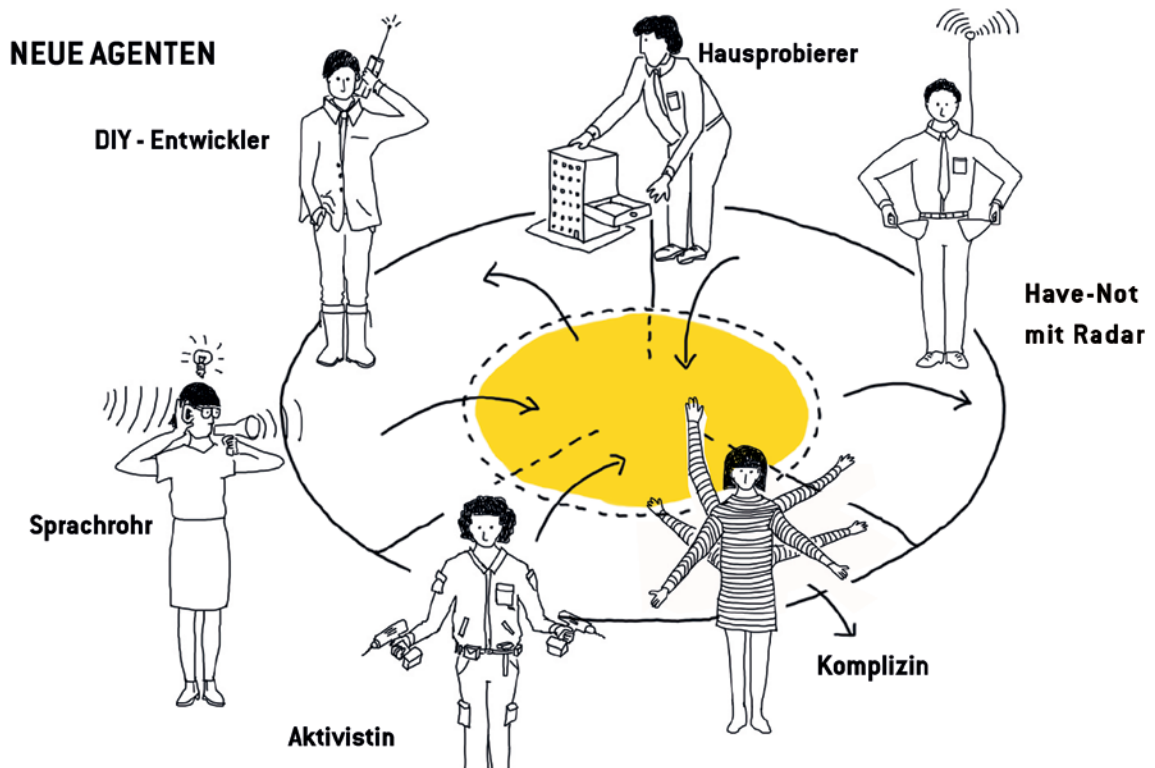
Angesichts einer Begrenztheit öffentlicher Güter und Ressourcen wird die Bedeutung einer gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung in Zukunft stark zunehmen. Aus meiner Sicht kommt es für die öffentliche Hand darauf an, die gesellschaftlichen Kräfte der Selbstorganisation in der Praxis der Teilhabe zu stärken. Aktuell gibt es eine deutliche Anspruchshaltung an Kommunen, Beteiligung verantwortlich umzusetzen. Teilhabe bedeutet aber auch, nicht nur mitzureden, sondern auch mit Verantwortung zu übernehmen. Zur Praxis einer koproduktiven und gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung gehört meiner Meinung nach dazu, dass neben der Steuerungsaufgabe durch kommunale Verwaltungen verstärkt Akteure aus Zivilgesellschaft und

Wirtschaft Verantwortung für partizipative Prozesse übernehmen. Die öffentliche Hand wird sich nicht von ihrer Verantwortung zurückziehen können. Durch eine kluge Prozessgestaltung kooperativer Entwicklungsprozesse kann sie

jedoch einen Nährboden schaffen, in dem die Entwicklung der Stadt im öffentlichen Interesse von einer breiten Allianz getragen wird.

2

Wer übernimmt das Ruder?



Quelle: Urban Catalyst