

Geschäftsstelle STADT FORUM POTSDAM
Dr. Günter Schlusche
Bassermannweg 7 12207 Berlin-Lichterfelde
Tel 030 771 97 59 Tel Büro 030 46798 6684
e-mail: guenter.schlusche@web.de
Berlin, den 5.4.2016

55. Sitzung des STADT FORUMS POTSDAM zum Thema „Stadtentwicklung und Bürgerbeteiligung – Konflikte und Chancen“ am 21.4.2016 um 18 Uhr im Treffpunkt Freizeit, Am Neuen Garten 64, 14469 Potsdam

Leitgedanken der Kerngruppe

Stadtentwicklung ist in der demokratischen Gesellschaft nicht mehr ohne bürgerschaftliche Teilhabe und individuelles Engagement denkbar. Das zeigt die Betrachtung sämtlicher Entwicklungsprozesse im städtischen Raum seit langer Zeit. Die Formen und Verfahren dieses Engagements, also der Bürgerbeteiligung oder Partizipation, haben sich in den letzten 50 Jahren ständig gewandelt und neu ausgerichtet. Die Wende von 1989 hat deutlich gezeigt, welche politische Kraft dieses Engagement gewinnen kann: Die Initiativen von Potsdamer Bürger/inn/en für den Erhalt ihrer innerstädtischen Bauten und gegen die Zerstörung der natürlichen Ressourcen der städtischen Entwicklung waren ein maßgeblicher Faktor, der in Potsdam zum Fall der SED-Diktatur und zur Demokratisierung der gesellschaftlichen Entwicklung entscheidend beigetragen hat. Sie haben das Stadtbild, den sozialen Wert und den Charakter Potsdams, insbesondere seiner Innenstadt maßgeblich und unübersehbar verändert.

Das Engagement zahlreicher damals gegründeter und oft bis heute bestehender Vereine, Initiativen und Personen (ARGUS Potsdam e.V., Pflingstberg e.V., Verein Potsdamer Stadtschloss e.V., Initiative Mitteschön, Förderverein für die Wiederherstellung des Stadtkanals, Förderverein zur Pflege niederländischer Kultur in Potsdam e.V. usw.) war auch eine entscheidende Triebfeder für die behutsame Erneuerung der 2. Barocken Stadterweiterung und für die Wiedergewinnung der Potsdamer Mitte, die zu zahlreichen politischen Entscheidungen wie Sanierungssatzungen und 2010 zum Leitbautenkonzept einschließlich der teilweisen Rekonstruktion von einzelnen Gebäuden im Bereich um den Alten Markt führten. Vor kurzem hat sich mit der Initiative Potsdamer Mitte neu denken zudem eine weitere Initiative gegründet, die sich für den zumindest teilweisen Erhalt der vorhandenen Architektur aus DDR-Zeiten einsetzt und die vollständige Rückkehr zum historischen Stadtgrundriss aus geschichtspolitischen und finanziellen Gründen ablehnt. Zu den frühesten Konfliktthemen nach 1990 gehörten Proteste gegen einige die Potsdamer Kulturlandschaft schädigende Bauvorhaben wie 1993 am Glienicker Horn und ab 1996 das Potsdam-Center am Bahnhof, gegen das eine Aktionsgemeinschaft gegründet wurde. Auch Hausbesetzungen und die Entstehung von Kulturinitiativen gehörten zum wachsenden Bürgerengagement der 90er Jahre.

Individuelles Engagement und direkte, freiwillige Beteiligung von Bürgern ist heute eine zentrale Grundlage der demokratischen Verfasstheit des Gemeinwesens und betrifft immer mehr Lebensbereiche z.B. die Gestaltung der Energiewende und die Verkehrspolitik. Das gilt in besonderer Weise für die Kommune, wo individuelles Engagement und politische Verantwortung am unmittelbarsten aufeinander treffen. In der heute gültigen Kommunalverfassung und im kommunalen Planungssystem ist die Bürgerbeteiligung eine feste Größe – die Verfahren, Vorgaben und Stufen der Beteiligung sind bundesrechtlich vorgegeben und haben sich ständig ausdifferenziert. In den letzten Jahrzehnten sind in allen Landes- bzw. Kommunalverfassungen, so auch in Potsdam, Instrumente der direkten Demokratie (Bürgerbegehren und Bürgerentscheid) eingeführt worden, die das System der repräsentativen Demokratie wesentlich ergänzen.

Damit wird deutlich, dass die Gestaltung der Zusammenarbeit zwischen Bürgern, Politik und Verwaltung immer wichtiger für die Zukunftsfähigkeit einer Kommune wird (s. Netzwerk Bürgerbeteiligung, Empfehlungen für eine verlässliche und wirksame kommunale Beteiligungspolitik, Juni 2015). Aus der Erkenntnis, dass Bürgerbeteiligung einen festen Rahmen, Ressourcen und eine gewisse Struktur erfordert, hat Potsdam vor drei Jahren schon Konsequenzen gezogen und eine WerkStadt für Beteiligung eingerichtet, die „allen Einwohner/inn/en Potsdams einen leichten Zugang zu verschiedenen Formen der aktiven Beteiligung ermöglichen will“ (homepage der Stadtverwaltung Potsdam, s.u.)

Bei der Bürgerbeteiligung ist zwischen der **formellen d.h. gesetzlich geregelten und der informellen d.h. frei gestaltbaren Bürgerbeteiligung** zu unterscheiden. Die **formelle Bürgerbeteiligung ist in der kommunalen Bauleitplanung** am differenziertesten geregelt. Bei der vorgezogenen Bürgerbeteiligung soll die Öffentlichkeit frühzeitig über die allgemeinen Planungsziele informiert werden und sich dazu grundsätzlich äußern. Bei der verbindlichen Bauleitplanung muss die konkrete Planung in allen Details dargelegt werden, die Stellungnahme den Bürger/inn/en müssen präzise darauf eingehen und zudem formalen Vorgaben entsprechen, um berücksichtigt zu werden. Die Planungsverwaltung wiederum muss dabei alle Einwände zur Kenntnis nehmen und in nachvollziehbarer Weise zueinander in Beziehung setzen („Abwägungsgebot“). Die formelle Bürgerbeteiligung ist im Normalfall vorhabenbezogen, d.h. sie kommt dann zur Anwendung, wenn für ein konkretes Bauvorhaben juristisch valides Planungsrecht geschaffen werden muss. In Potsdam ist die Praxis der formellen Bürgerbeteiligung v.a. im Aufstellungs- und Beschlussverfahren für Bebauungspläne in der Regel mustergültig und verläuft meist problemlos. Darüber hinaus spielt die Bürgerbeteiligung in den neun in Potsdam festgelegten Sanierungsgebieten eine besondere Rolle.

Die **informelle Bürgerbeteiligung** beruht nicht auf gesetzlichen Vorgaben, sondern entsteht aus der Mitte der Gesellschaft oft auch ohne konkrete Intervention oder Vorhaben und hat höchst unterschiedliche Handlungsbereiche oder Politikfelder im Fokus (z.B. lokale Agenda 21- Arbeitsgruppen zur internationalen Klimapolitik). Auf der kommunalen Ebene entsteht informelle Bürgerbeteiligung oft in einem bestimmten Quartier oder als Reaktion auf ein von Bürger/inn/en als Missstand empfundenen Problem.

Beispiele für bemerkenswerte Beteiligungsverfahren und außerordentliches bürgerschaftliches Engagement in Potsdam:

1. Ein aufschlussreiches Beispiel für kommunale Bürgerbeteiligung in Potsdam ist der **Neubau eines neuen Sport- und Freizeitbades**, der die Kommunalpolitik schon seit vielen Jahren beschäftigt. Im Jahr 2010 hatte die StVV nach langen Debatten entschieden, dieses Bad nicht nach dem Entwurf des brasilianischen Architekten Niemeyer am Brauhausberg, sondern auf einem Standort im Potsdamer Norden (Volkspark Bornstedter Feld) zu bauen und dafür ein Kostenvolumen von 18 Mio € vorgesehen. Bei der weiteren Planung ergaben sich jedoch Schwierigkeiten mit der Einhaltung dieses Kostenrahmens, außerdem formierte sich Widerstand gegen diesen Standort und eine Initiative für den Erhalt des bestehenden Bads im Süden der Stadtmitte, nämlich auf dem Brauhausberg. Die Stadtverwaltung entschied sich für eine erneute Untersuchung der verschiedenen Varianten und für eine Bürgerbefragung, die sorgfältig und qualifiziert vorbereitet wurde. Nachdem die Option eines Erhalts des bestehenden Bads im Vorfeld untersucht und verworfen wurde, ergab die Bürgerbefragung im Mai 2012 eine deutliche Mehrheit für einen Neubau des Stadtbads am Brauhausberg und damit für die Variante, die nach Auffassung der Stadtverwaltung höhere Kosten und spätere Fertigstellung des Stadtbades bedeutet. Mittlerweile ist das

Schwimmbad am Brauhausberg in Bau und soll 2017 fertiggestellt werden.

2. Ein anderes Potsdamer Beispiel mit Merkmalen der formellen wie auch der informellen Beteiligung ist die **Bürgerbeteiligung für die „Gartenstadt Drewitz“**, die 2009 aus einem von PRO POTSDAM initiierten Wettbewerbsbeitrag zur energetischen und umweltgerechten Umgestaltung des Neubaugebiets Potsdam-Drewitz entstand. Nachdem die SVV bereits einstimmig das Projekt bestätigt hatte, gab es massive Kritik der Quartiersbewohner. Dies führte zu einem mehrstufigen Werkstattverfahren unter Beteiligung des bereits existierenden Stadtteilrats Stern/Drewitz/Kirchsteigfeld, der Bildung einer Bürgervertretung Drewitz und dem Beschluss der Stadtverordneten über ein komplexes Beteiligungskonzept. Die durch Wahlen legitimierte Bürgervertretung setzt sich seit Mai 2011 für die Neugestaltung des Stadtteils ein und beteiligt sich seitdem aktiv an der Umsetzung und Weiterentwicklung des Masterplans für diesen Stadtteil.
3. Ein weiteres Beteiligungsverfahren hat sich in drei Quartieren unter dem Titel **„Zukunft der Wohnsiedlungen Behlert-Gutenberg-Karre, Brauhausberg/Einsteinstraße und Großbeeren-/Grünstraße“** entwickelt. Da diese lange durch Restitutionsansprüche von ehemaligen Alteigentümer/innen belastet waren, fanden über einen großen Zeitraum hinweg keine Instandsetzungs- oder Modernisierungsarbeiten statt. Hierdurch verfielen die Gebäude zwar zusehends, aber das Mietpreisniveau blieb dadurch vergleichsweise gering. Nach der Eigentumsübernahme seitens der ProPotsdam stellte sich die dringende Frage, wie die günstigen Mieten erhalten bleiben und zugleich die nötigen Modernisierungen durchgeführt werden können. Insbesondere im Hinblick auf das Behlert-Gutenberg-Karree führte das Beteiligungsverfahren im breiten politischen Konsens dazu, dass im direkten Austausch zwischen Mieter/innen und ProPotsdam ein abgestimmtes, aufwandsreduziertes Modernisierungskonzept im Sinne eines Pilotversuches mit gedeckelten und sozial gestaffelten Mieten beschlossen wurde. Die entsprechenden Arbeiten sind gegenwärtig bereits in der Durchführung und das Beteiligungsverfahren dauert darüber hinaus auch in den anderen Siedlungen noch an. Gerade vor dem Hintergrund der brisanten Fragen nach Wohnraumknappheit, Mietpreissteigerungen und damit verbundenen Verdrängungseffekten in der wachsenden Stadt Potsdam läuft hier der schwierige Versuch, mit einem Verfahren, das einerseits der komplexen Gemengelage und andererseits den disparaten Organisationsformen und Interessen der Beteiligten Rechnung trägt, gemeinsam Lösungen zu entwickeln und auch umzusetzen
4. Ein besonders reiches Feld der spontanen und dann auch institutionalisierten Bürgerbeteiligungen ist die Potsdamer Mitte, in der ein starkes öffentliches Engagement und darauf aufbauende politische Beschlüsse mit dem Rückbau der Breiten Straße, dem Lustgarten, dem Landtagsneubau und der Bebauung am Havelufer erste Ergebnisse zeigen. Ein stark beachtetes, bis heute hochaktuelles Beteiligungsverfahren betrifft **den Bereich des Lustgartens und die Zukunft des dort befindlichen Hotels Mercure**, das 1969 als Interhotel Potsdam fertiggestellt wurde. Diese Debatte entstand mit den Vorbereitenden Untersuchungen für das 1999 eingeleitete Sanierungsverfahren und der Gestaltung des neuen Lustgartens zur BUGA 2001, durch die nun notwendige Konkretisierung der Sanierungsziele hat die Debatte neue Dynamik bekommen. Zur weiteren Gestaltung des gesamten Lustgartens wurde 2014/15 eine aufwendige Planungswerkstatt mit mehreren Beteiligungsplattformen (Online-Dialog, Info-Box, Auswertung von schriftlichen Stellungnahmen) durchgeführt, die mit einem Gutachterverfahren und konkurrierenden städtebaulichen Entwürfen verknüpft war. Wenngleich die darauf aufbauenden Vorschläge zur Konkretisierung der Sanierungsziele weitaus komplexer sind, konzentriert sich der öffentliche Diskurs auf die Frage, ob das private Hotel-Hochhaus zugunsten einer öffentlichen Grünfläche und einer Sichtbeziehung zwischen Landtag und Neptunbecken, bzw. Havel und Templiner

See abgerissen werden soll. Obwohl die Ergebnisse der Beteiligungsverfahren unterschiedlich interpretiert wurden und sich viele Bürger gegen einen mit Steuermitteln finanzierten Hotelabriss aussprachen, hat sich die StVV kürzlich dem Votum des Gutachtergremiums zum Lustgarten angeschlossen, das unter dem Vorbehalt des Nachweises der Finanzierung perspektivisch den Abriss des Hotels einschließt. Eine Initiative hat daraufhin die Durchführung eines Bürgerbegehrens gegen den Hotelabriss beschlossen.

5. Ein weit über Potsdam hinaus reichendes Beispiel für Bürgerengagement betrifft den **Wiederaufbau der 1945 teilzerstörten und 1968 gesprengten Garnisonkirche** sowie den Umgang mit dem nördlich davon gelegenen, zu DDR-Zeiten teilüberbauten Stadtplatz der Plantage. Auf der Grundlage eines unmittelbar nach der Wende gefassten StVV-Beschlusses zum Wiederaufbau der Garnisonkirche haben sich nach einigen Wendungen ein Verein sowie eine kirchliche Stiftung gegründet, die den Wiederaufbau der Garnisonkirche mit großem Engagement verfolgen und erreicht haben, dass Baurecht für den Turm der Kirche geschaffen wurde. 2014 hatte jedoch ein Bürgerbegehren gegen dieses Vorhaben überraschenden Erfolg, zudem sprachen sich auch engagierte Christen dagegen aus. Um die danach entstandene Konfliktsituation aufzulösen, wurde ein Bürgerbeteiligungsverfahren gestartet, dessen Abschluss derzeit noch offen ist.
6. Der **Bürgerdialog zur Erarbeitung eines neuen Leitbilds** für Potsdam ist hingegen ein Beispiel für einen von der Verwaltung bzw. Stadtpolitik initiierten Beteiligungsprozess. Dieser Bürgerdialog wurde unter dem Motto „Potsdam weiterdenken“ in mehreren Stufen und mit vielen Veranstaltungen in den einzelnen Ortsteilen durchgeführt und führte zur Erarbeitung von über 100 Thesen zur zukünftigen Entwicklung der Stadt, die in mehreren Kernthemen gebündelt wurden. Nach Durchführung von zwei Werkstätten wurde ein Leitbild-Entwurf gefertigt, der nun der StVV zur Beschlussfassung vorgelegt werden soll.
7. Die Einrichtung eines **Bürgerhaushalts in Potsdam** wurde schon vor einigen Jahren beschlossen. Dabei handelt es sich um die Umsetzung von Bürgervorschlägen und -ideen.. Die von den Bürgern eingebrachten Vorschläge werden hinsichtlich ihrer Kompatibilität, ihrer Umsetzbarkeit und ihrer finanziellen Auswirkungen von einem Projektteam geprüft, bevor sie der Stadtverordnetenversammlung zum Beschluss und zur Realisierung vorgelegt werden. Teilweise wird das Verfahren auch zu allgemeineren politischen Statements genutzt. Dies und Haushaltsbeschränkungen führen dazu, dass nur bestimmte Vorschläge konkret umgesetzt werden können.
8. In den Kontext des informellen Bürgerengagements gehört auch das **STADT FORUM POTSDAM** selbst, das sich 1998 als bürgerschaftliche Initiative bildete mit der Aufgabe, „alle wichtigen Fragen der Potsdamer Stadtentwicklung zu behandeln – in wechselseitiger Verknüpfung von Fachwissen, bürgerschaftlichem Engagement und politischer bzw. administrativer Verantwortung“ (Auszug aus: STADT FORUM POTSDAM - Ziele und Merkmale).

Die große Vielfalt der praktizierten Konzepte von formeller und vor allem von informeller Bürgerbeteiligung hat in den letzten Jahren unter dem wachsenden Einfluss der Informationstechnologien und der sozialen Medien einen weiteren Veränderungsschub erfahren. Diese neuen Technologien bekommen v.a. deswegen eine große Bedeutung, weil damit junge Menschen besonders angesprochen und aktiviert werden können und weil dadurch komplexe Sachverhalte möglicherweise einfacher kommuniziert werden können. Hierfür ist jedoch „eine viel jugendgerechtere Ansprache nötig“, bei der „das Internet und die neuen sozialen Netzwerke als Kommunikationsmittel eine entscheidende Rolle“ spielen sollten (s. Befragung des Stadtjugendrings Potsdam 2012). Gegen eine solche Präferenz der

neuen sozialen Medien gibt es jedoch auch Einwände u.a. wegen der Spontaneität, der Anonymität und wegen des z.T. unreflektierten Kampagnencharakters. Daneben erschwert die Vielzahl unterschiedlicher Verfahren die Orientierung für Bürger, Politik und Verwaltungen.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen und angesichts immer wiederholter Forderungen aus der Bürgerschaft nach neuen Anstößen in der Bürgerbeteiligung hat die StVV Potsdam sich 2012 für eine eigene Initiative entschieden. Nach einer Bestandsanalyse und mehreren Workshops und Konferenzen wurde eine Arbeitsgruppe gebildet, die mithilfe zahlreicher Bürger/innen Überlegungen für eine modellhafte Beteiligungsorganisation erarbeitete. 2013 wurde eine „**WerkStadt für Beteiligung**“ eingerichtet, die aus einem gleichberechtigten Team aus Mitarbeiter/innen der Verwaltung und Mitarbeiter/innen eines zivilgesellschaftlichen Trägers (mitMachen e.V.) besetzt ist und als eine Schnittstelle zwischen Verwaltung und Einwohner/innen fungiert. Sie hat zum einen die Aufgabe, die Beteiligungskultur innerhalb der Verwaltung zu stärken, zum anderen werden die vielfältigen Initiativen und Strukturen der Zivilgesellschaft beraten und unterstützt. Zudem werden Beteiligungsprozesse sowohl von „unten wie von oben“ begleitet und unterstützt, wobei die sogenannten Grundsätze der Beteiligung als angestrebte Qualitätsstandards für Prozesse dienen. Dabei eignet sich die WerkStadt keinesfalls die jeweiligen Inhalte der Akteur/innen an sondern fungiert als Anwältin der Prozesse an sich. Es sollen zudem langfristige Strukturen erprobt und etabliert werden, die Beteiligung zur Selbstverständlichkeit werden lassen, an der alle ohne große Hürden teilnehmen können und die spürbare Auswirkungen auf die Gestaltung der Stadt haben.

Nach drei Jahren steht nun die Evaluierung dieses in Deutschland einzigartigen und anspruchsvollen Modellprojektes an, die durch das Deutsche Institut für Urbanistik durchgeführt wird und deren Ergebnisse in Kürze veröffentlicht werden. Zentrale Erkenntnisse und Herausforderungen werden im STADT FORUM POTSDAM aber bereits vorgestellt und diskutiert.

Für die Diskussion des Themas im STADT FORUM POTSDAM können auch die folgenden Fragen bzw. Thesen hilfreich sein:

1. Bürgerbeteiligung ist mit immer komplexer werdenden Planungen konfrontiert, deren Anlässe und Ziele weit über den kommunalen Kontext hinausweisen. Der kommunale Rahmen erweist sich dafür oft als zu eng gesteckt. Ist die notwendige „strukturelle Aufwertung der Bürgerbeteiligung innerhalb des bestehenden Systems der repräsentativ ausgestalteten Demokratie“ (Prof. Roland Roth) mit verbesserten Verfahren und Instrumenten zu leisten?
2. Wie kann bei Beteiligungsprozessen das Paradox vermieden werden, dass Bürger sich im Frühstadium von Konflikten und Entwicklungsproblemen mit recht viel Einflussmöglichkeiten eher wenig beteiligen, während die Bürgerbeteiligung in späteren Phasen dieser Konflikte, wo es meist nur noch geringe Einflussmöglichkeiten gibt, oft deutlich höher ist?
3. Informelle Planungsprozesse sind oft dadurch geprägt, dass nur eine verhältnismäßig geringe Zahl von – allerdings sehr kompetenten und überwiegend „netzaffinen“ - Bürgern sich in immer dynamischer werdenden Abstimmungszyklen daran beteiligen, während ein breiter Anteil von Bürger/inn/en sich wenig einmischt und eher auf die „klassischen“ Beteiligungsverfahren der repräsentativen Demokratie vertraut (bei tendenziell sinkender Wahlbeteiligung!). Dies könnte langfristig zu einer Schieflage oder sogar zu einer Spaltung im Beteiligungsprozess führen. „Wer die Beschleunigung des Politikprozesses will, muss die Idee einer politischen Gleichheit der Bürger aufgeben.“ (Prof. Herfried Münkler)

4. Dass auch in Potsdam seit einigen Jahren praktizierte Modell des Bürgerhaushalts, stößt dort an seine Grenzen, wo die kommunale Realität durch wirtschaftliche Probleme, Schrumpfung und radikale Sparzwänge geprägt ist. Wie kann vermieden werden, dass das Instrument des Bürgerhaushalts in diesen Fällen zu bloßer „Beratung beim Sparen“ (Dr. Carsten Herzberg) verkommt?

5. Bei bestimmten Planungen, die durch den Grad ihrer Formalisierung schwerer durchschaubar sind, ist verstärkt die sog. NIMBY-Haltung („Not in my backyard“ – „Nicht vor meiner Haustür“) vorzufinden, bei der besser gestellte und juristisch versierte Bürger es gut verstehen, negative Auswirkungen einer Planung für ihren Einflussbereich abzuwehren, während die „normalen“ Bürger, die womöglich von einer solchen Planung profitieren, sich wenig artikulieren. Damit wird die soziale Ausgewogenheit von Planungszielen tendenziell gefährdet.

6. Potsdam weist mehrere Verfahren auf, bei denen politische Beschlüsse den Zielen engagierter Bürgergruppen folgen, diese dann durch andere engagierte Gruppen kritisiert werden. Daraus ergibt sich die Frage nach dem Bestand von Ergebnissen und der Position von Mehrheitsverhältnissen im Rahmen der repräsentativen Demokratie.

Für die Kerngruppe
Dr. Günter Schlusche