

Seminararbeit

Stadtmanagement 1

Universität Leipzig

Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
Institut für Stadtentwicklung und Bauwirtschaft
Master BWL

Thema: **Beteiligungsverfahren auf dem Prüfstand. Möglichkeiten und Grenzen informeller Entscheidungsbeteiligung am Beispiel des Projektes „Plagwitzer Bahnhof“.**

Vorgelegt von: Jacqueline Schimpke
Karl-Härtig-Straße 13
04318 Leipzig
Jacqueline.Schimpke@web.de

Betreuer: Dipl.-Soz. Franziska Wiese

Abgabedatum: Leipzig, 3. November 2013

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	II
1 Einleitung	1
1.1 Problemstellung.....	1
1.2 Zielsetzung.....	1
1.3 Vorgehensweise	2
2 Theoretische Grundlagen	3
2.1 Formelle und informelle Beteiligungsverfahren.....	3
2.2 Bedingungen und Ziele informeller Bürgerbeteiligung	3
2.3 Problematik bei Beteiligungsverfahren	5
3 Bürgerbahnhof Plagwitz.....	8
3.1 Entwicklung des Plagwitzer Bahnhofes	8
3.2 Herausforderungen – die Notwendigkeit zu Handeln	8
3.3 Umsetzung und aktueller Stand.....	9
4 Möglichkeiten und Grenzen informeller Bürgerbeteiligung	13
4.1 Wo liegen im Allgemeinen Möglichkeiten und Grenzen der informellen Bürgerbeteiligung?	13
4.2 Projektspezifische Möglichkeiten und Grenzen	14
4.3 Das Beispiel Bauspielplatz Wilder Westen	16
5 Schlussfolgerung	18
Abbildungsverzeichnis	IV
Abkürzungsverzeichnis	V
Literatur- und Quellenverzeichnis	VI

1 Einleitung

1.1 Problemstellung

Zunehmende Unzufriedenheit von Bürgern über die Stadtentwicklung ist keine Seltenheit. Bürger fühlen sich ausgegrenzt und von städtischen Planungen und Entscheidungen überrumpelt. Bürgerbeteiligungen sollen Stadtbewohnern die Möglichkeit der Mitbestimmung geben und den Bürger wieder mehr einbeziehen.

Hintergrund bzw. Grundlage für Bürgerbeteiligungen ist der Sinn der Demokratie. Die Bürger wählen, einen für sie passenden Repräsentanten. Dieser handelt jedoch nach Meinung zahlreicher Bürger lebensfremd. Problem ist dabei, dass es viele unterschiedliche Meinungen durch verschiedene Interessen, Lebensstile und Berufe gibt. Der Repräsentant kann nicht alle Meinungen angemessen berücksichtigen. Dadurch fehlt dem einzelnen Bürger der Zugang zum politischen System und er reagiert mit Unzufriedenheit. Diese äußert sich beispielsweise zunehmend in einem „Nicht-Wählen“ des Bürgers, da er der Überzeugung ist, er könnte mit seiner Stimme nichts bewirken.

Weiterer Hintergrund dafür, dass Bürgerbeteiligungen notwendig sind, ist dass jeder zweite Einwohner in Ostdeutschland in einer Stadtumbaustadt lebt und somit unmittelbar in Rück- und Umbaumaßnahmen involviert ist. Um eine langfristige Zufriedenheit der Stadteinwohner zu gewährleisten ist es unabdingbar die Bürger in Planungs- und Umsetzungsvorhaben einzubinden. Dazu eignet sich besonders die Bürgerbeteiligung.

1.2 Zielsetzung

Diese Seminararbeit beschäftigt sich mit der Bürgerbeteiligung am Bürgerbahnhof Plagwitz. Sie soll dazu dienen, darzustellen wie Bürgerbeteiligung in der Praxis aussehen kann und wie sie am Bürgerbahnhof Plagwitz umgesetzt wurde. Durch Interviews mit dem Quartiersmanagement (QM) Leipziger Westen und der Initiative Bürgerbahnhof Plagwitz (IBBP) soll untersucht werden wo Möglichkeiten und Grenzen von Bürgerbeteiligungen, nach Ansicht der involvierten Personen, liegen. Weiteres Ziel der Seminararbeit ist es, einen Überblick zum Thema der informellen Bürgerbeteiligung zu geben.

1.3 Vorgehensweise

Zu Beginn der Arbeit erfolgte eine kurze Einleitung zum Thema der Seminararbeit. Es wurde auf die Notwendigkeit und den Hintergrund von Bürgerbeteiligungen eingegangen. In Punkt 1.2 erfolgte eine kurze Darstellung der Zielstellung der Seminararbeit. Abschnitt 2.1 geht zunächst auf theoretische Grundlagen ein und befasst sich mit der Frage: Was gibt es für Beteiligungsverfahren und wie lassen sich diese unterscheiden? Im nächsten Schritt wird darauf eingegangen wie Beteiligungsverfahren abgestuft werden können und es werden die einzelnen Stufen näher beschrieben. Die Seminararbeit beschäftigt sich vorrangig mit der informellen Bürgerbeteiligung, daher werden in Punkt 2.3 Ziele und Bedingungen für diese Form der Partizipation benannt. Der Abschnitt drei soll näher auf den Bürgerbahnhof Plagwitz eingehen. Wie hat sich der Bahnhof entwickelt und wodurch sind die aktuellen Herausforderungen entstanden? Was ist generell für den Bahnhof geplant und wie wird dies aktuell umgesetzt? In Kapitel vier werden die Möglichkeiten und Grenzen informeller Bürgerbeteiligungen aufgezeigt. Anschließend wird der Bürgerbahnhof Plagwitz noch einmal näher betrachtet. Durch die Interviews mit dem QM Leipziger Westen und der IBBP kann bewertet werden, inwieweit an diesem konkreten Beispiel Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung genutzt wurden. Dadurch lassen sich ebenfalls Grenzen identifizieren. Durch das praktische Beispiel kann ebenso ein Blick auf Erfolge und Misserfolge am Plagwitzer Bahnhof geworfen werden. Zur Unterstreichung dient das gesonderte Beispiel des Projektes Bauspielplatz Wilder Westen. Die Schlussfolgerung rundet die Arbeit inhaltlich ab.

2 Theoretische Grundlagen

2.1 Formelle und informelle Beteiligungsverfahren

Beteiligungsverfahren unterteilen sich in formelle und informelle Beteiligung. Unter formeller Beteiligung, sind Beteiligungsverfahren gemeint, welche auf einer gesetzlichen Grundlage bestehen und durchgeführt werden müssen.¹ Diese unterteilen sich sowohl in Top down und Bottom up initiierte Beteiligungsverfahren. Unter Top down Ansätzen werden die Beteiligungen verstanden, in denen der Bürger die Chance zur Information erhält, Beispiel hierfür wäre die passive Teilnahme an einer Stadtratssitzung. Von Bottom up Ansätzen wird gesprochen, wenn die Bürger sich selbst einbringen, dies ist beispielsweise der Fall wenn Bürger von ihrem Vorschlagsrecht in öffentlichen Sitzungen Gebrauch machen.²

Informelle Beteiligungsverfahren tragen die Grundidee der Freiwilligkeit in sich. Sie sind methodisch offen und bieten dem Bürger eine Chance zum Mitreden, Mitwirken und Mitgestalten. Es gibt zahlreiche Beispiele in welcher Form sich informelle Bürgerbeteiligungen gestalten lassen, zum Beispiel als Zukunftswerksatt, kommunale Foren oder Runde Tische. In den folgenden Vertiefungen bezieht sich die Seminararbeit stets auf informelle Bürgerbeteiligungen, außer es ist anders erwähnt.³

Unter Punkt 2.2 sollen die Bedingungen für eine funktionierende informelle Bürgerbeteiligung aufgezeigt und die Ziele eines solchen Verfahrens benannt werden.

2.2 Bedingungen und Ziele informeller Bürgerbeteiligung

An erster Stelle dienen informelle Beteiligungsverfahren zur Information der Öffentlichkeit. Sie sollen die Bürger darüber informieren, welche Projekte aktuell durch die Stadt geplant werden. Dadurch werden generell die Planungsvorhaben der Stadt mehr akzeptiert. Weiterhin können informelle Beteiligungsverfahren zur Lösung von Konflikten beitragen, indem Bürger und Stadt sich gemeinsam mit Problemen auseinandersetzen und somit eine Bevormundung des Bürgers vermieden werden kann. Ebenfalls kann eine Bürgerbeteiligung zur Unterstützung der Stadt dienen und zu einer besseren Ressourcenverteilung führen. Beispielsweise übernehmen Bürger freiwillig und oft ohne

¹ Vgl. Sellnow 2009, S. 6

² Vgl. Sellnow 2009, S. 20

³ Vgl. Sellnow 2009, S. 6

finanzielle Ausstattung Aufgaben der Stadt und leisten maßgebliche Unterstützung. Indem sich Bürger an der Gestaltung ihres Stadtteils beteiligen, wird automatisch ein bürgerliches Engagement geschaffen und gefördert. Es wird somit eine Identifikation mit dem jeweiligen Stadtteil hervorgerufen. Durch die gemeinsame Arbeit der Bürger untereinander können besonders in sozial schwachen Stadtteilen soziale Netze geschaffen und der Zusammenhalt gestärkt werden. Infolgedessen kann sich das Prinzip der Demokratie besser durchsetzen.⁴

Welche Bedingungen sind jedoch notwendig um diese Ziele bestmöglich zu erreichen? Eine informelle Bürgerbeteiligung sollte vorrangig transparent und offen sein. Nur wenn alle beteiligten Akteure einen gleichen Einblick erhalten und zu gleichen Maßnahmen beteiligt werden, kann ein derartiges Beteiligungsverfahren funktionieren. Von großer Bedeutung ist es ebenfalls, dass ein solches Verfahren frühzeitig gestartet wird, um vor allem die Problematik des Partizipationsparadoxes unter Punkt 2.3 zu vermeiden. Grundsätzlich bedarf es zunächst natürlich ausreichend beteiligter Personen, welche das nötige Engagement und Interesse für die Sache mitbringen. Denn ohne Beteiligte kein Beteiligungsverfahren. Um möglichst viele Bürger anzusprechen und anzuregen ist es wichtig, klare Perspektiven zu schaffen und eine gewisse Eindeutigkeit der Methodik zu definieren. Für den Bürger spielt dies eine große Rolle, da er wissen möchte worauf er sich einlässt und wie hoch seine Erfolgchancen sein werden. Für einen reibungslosen Ablauf des Beteiligungsverfahrens ist es außerdem notwendig, alle Entwicklungen und Entscheidungen zu protokollieren. Um innovative Lösungen für stadtplanerische Spannungsfelder zu erhalten bedarf es gewiss auch einen bestimmten Grad an Kreativität der Beteiligten.⁵

Trotz der genannten Bedingungen für bestehen allgemeine Problematiken bei informelle Beteiligungsverfahren mit Bürgern. Abschnitt 2.3 zeigt diese Problematiken auf und versucht teilweise Lösungsansätze zu identifizieren.

⁴ Vgl. Sollow 2009, S. 8

⁵ Vgl. Pauli 2007, S. 9

2.3 Problematik bei Beteiligungsverfahren

Beteiligungsverfahren lassen sich grundsätzlich in verschiedene Stufen einteilen. Dies wird anhand der Partizipationsleiter in Abbildung eins verdeutlicht.

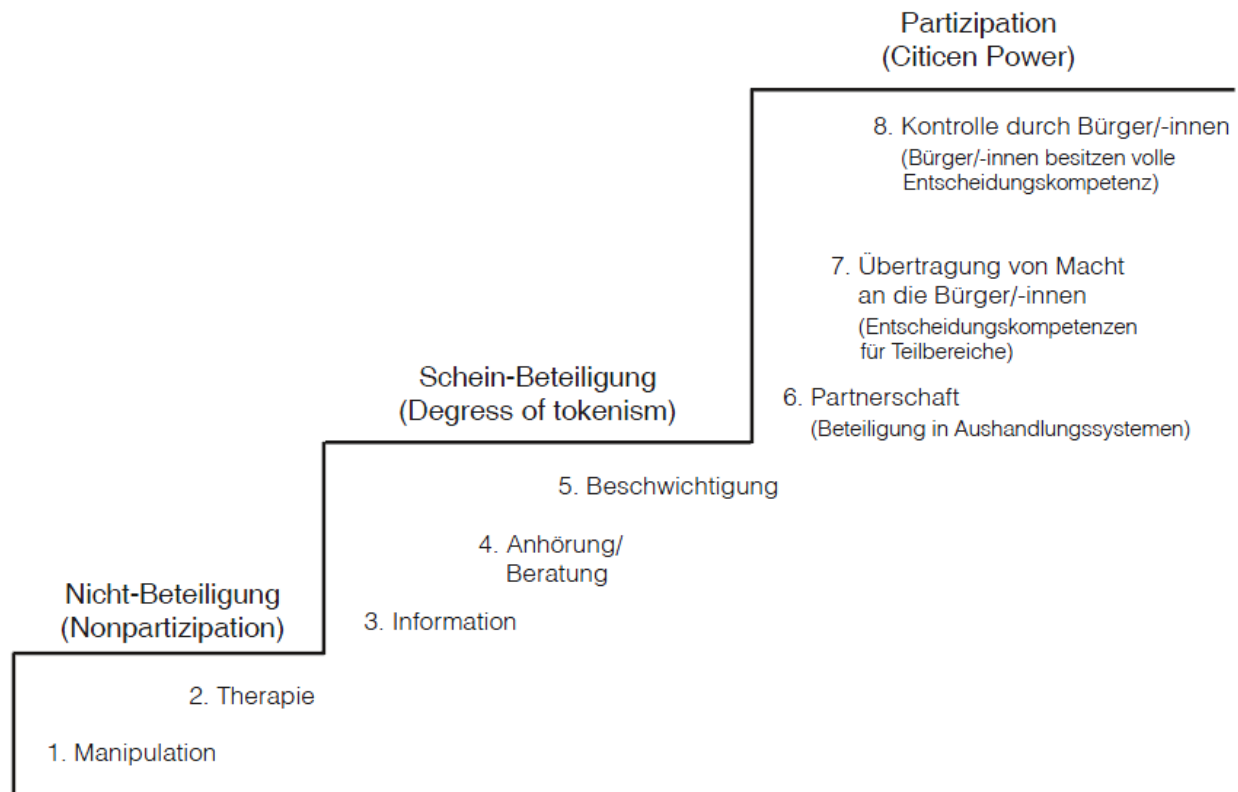


Abbildung 1: Partizipationsleiter⁶

Die Partizipationsleiter von Sherry Arnstein unterteilt sich in die drei Stufen: die Nicht-Beteiligung, die Schein-Beteiligung und die Partizipation. Diese Stufen reichen von Manipulation bis zur vollen Kontrolle durch den Bürger. Die Partizipationsleiter verdeutlicht noch einmal, wie unterschiedlich Beteiligung an sich sein kann.

Eine prägnante Darstellung der Problematik bei Beteiligungsverfahren gibt Abbildung zwei: Das Partizipationsparadox. Die Bürger interessieren sich für ein Vorhaben der Stadt zu Beginn nur sehr wenig. Das Interesse und Engagement ist während der Problemerkennung und Planungsphase sehr niedrig, erst nach Beschluss von konkreten Stadtplanungsvorhaben steigt es an. Besonders in der Umsetzungsphase ist das Interesse der Bürger sehr hoch, da sie nun direkt Veränderung sehen und spüren. Das Paradox besteht darin, dass während der Problemerkennung und Planungsphase noch

⁶ BMVBS; BBSR; BBR 2009, S.20

Möglichkeiten der Einflussnahme bestehen, später aber kaum. Der Bürger hätte die Chance durch Beteiligung am Beginn der Stadtplanungsvorhaben effektiv mitzureden, mitzuwirken und mitzugestalten. Wenn jedoch bereits ein Beschluss von Seiten der Stadt gefasst wurde und die Umsetzungsphase beginnt, kann der Bürger kaum bis gar keine eigenen Vorschläge einbringen.

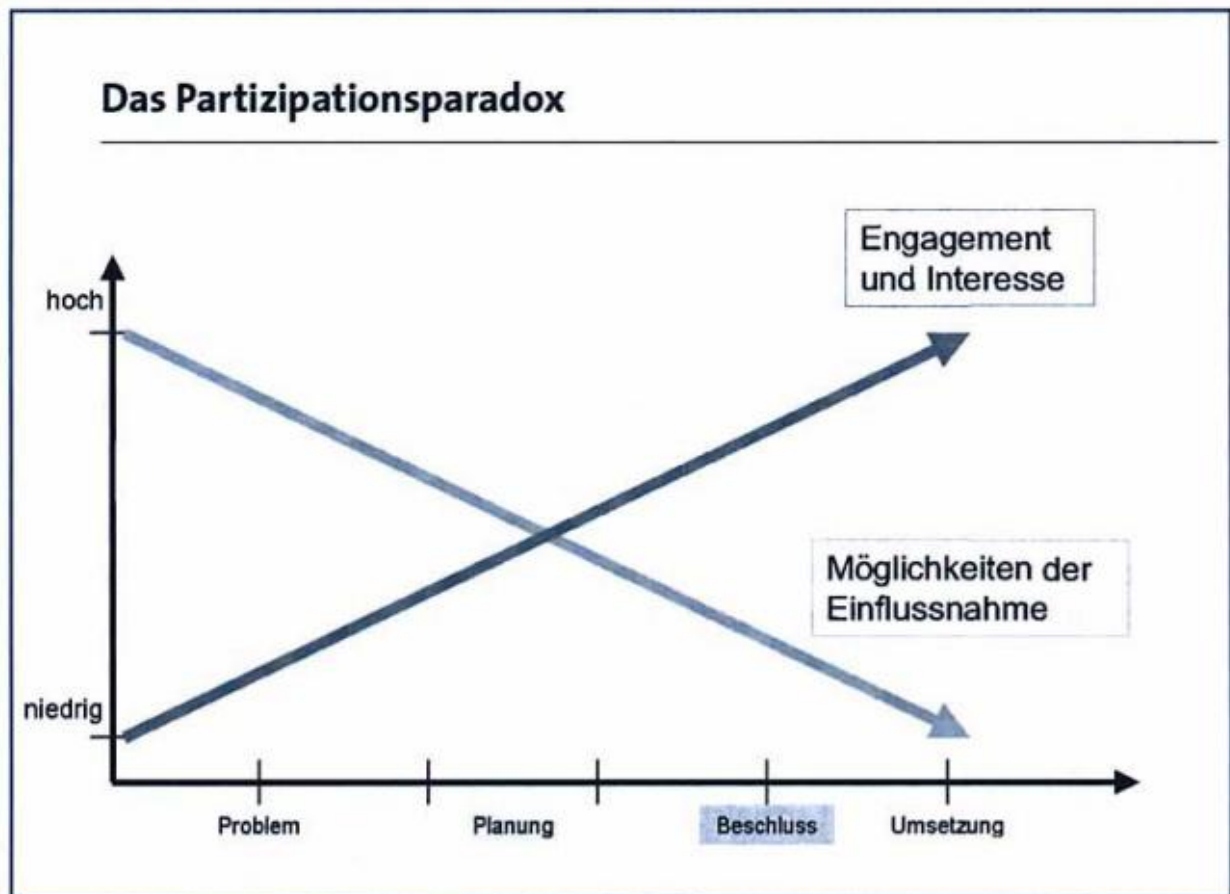


Abbildung 2: Partizipationsparadox⁷

Das Partizipationsparadox stellt die größte Hürde im Beteiligungsprozess. Um das Engagement und Interesse des Bürgers rechtzeitig zu wecken, ist es besonders wichtig die Bürger so früh wie möglich einzubeziehen. So kann langfristig auf gemeinsamer Basis gearbeitet werden. Weiterhin ist es von großer Bedeutung, dass alle Akteure zusammen arbeiten, um eine hohe Transparenz des Beteiligungsprozesses zu gewährleisten.

⁷ Bruns 2011, S. 18

Das Laien-Experten-Dilemma in Abbildung drei kann die Situation im Beteiligungsprozess zwischen Stadt und Bürger gut beschreiben. Der Bürger ist in diesem Fall der Laie, welcher eine exakte Vorstellung über Werte und Normen in seinem Stadtteilgebiet hat. Jedoch besitzt er nur einen kleinen Anteil an Fakten-, Erklärenden und Instrumentellen Wissen. Im Gegensatz dazu fehlt der Stadt, als Experte, der Einblick über das „Was-soll-sein“-Wissen. Die Stadt ist nicht in der Lage die Werte und Normen der Bürger über den Aufbau des Stadtbildes zu identifizieren, legt aber Maßnahmen und Pläne für den Stadtbau fest. Wobei der Bürger Ziele und Prioritäten festsetzt. Es entsteht ein Dilemma, welches ebenfalls besondere Auswirkung im Beteiligungsprozess findet.



Abbildung 3: Laien-Experten-Dilemma⁸

Im weiteren Verlauf der Seminararbeit wird auf die Entwicklungen am Bürgerbahnhof Plagwitz eingegangen und es werden die Möglichkeiten und Grenzen von Beteiligungsverfahren im Allgemeinen und am konkreten Beispiel der Bürgerbahnhofs Plagwitz aufgezeigt.

⁸ Vgl. Sellnow 2009, S. 15

3 Bürgerbahnhof Plagwitz

3.1 Entwicklung des Plagwitzer Bahnhofes

Im Jahr 1873 wurde der Bürgerbahnhof Plagwitz als Zeitzer Bahnhof der Preußischen Staatseisenbahn eröffnet. Der Bahnhof ist 550 Meter lang und 80 Meter breit. Der Bahnhof Plagwitz-Lindenau war 1973 der erste Industriebahnhof in Europa.⁹ Ein Teil der Eisenbahnstrecke wurde 1879 an das königliche sächsische Eisenbahnnetz angeschlossen. Der andere Teil wurde 1882 an das königliche preußische Eisenbahnnetz angeschlossen.¹⁰ Die beiden Netze wurden strikt getrennt, auch der sächsisch-preußische Eisenbahnkrieg konnte daran nichts verändern. Plagwitz-Lindenau galt auch 1899 noch als der größte Güterbahnhof Leipzigs.¹¹ Die preußische Eisenbahn wurde 1920 zur Reichsbahn und durch die Deutsche Reichsbahngesellschaft betrieben. Der preußische Bahnhof wurde somit 1922 zum Bahnhof Leipzig-Plagwitz für Personenverkehr und der sächsische Bahnhof zum Industriebahnhof Leipzig-Plagwitz.¹²

Punkt 3.2 wird sich damit auseinandersetzen, worin die aktuellen Herausforderungen am Plagwitzer Bahnhof liegen.

3.2 Herausforderungen – die Notwendigkeit zu Handeln

Der Bürgerbahnhof Plagwitz ist Teil der Fortschreibung des konzeptionellen Stadtteilplanes Leipziger Westen und wurde 2010 vom Stadtrat beschlossen. Die Entwicklung des Bahnhofes bildet außerdem einen Schwerpunkt im Stadtentwicklungsgebiet Leipzig Lindenau/Plagwitz. Dies gilt während der gesamten EFRE-Phase bis 2013. Durch die Neutrassierung der Bahnstrecke, im Rahmen des Neubaus des City Tunnels, entstehen für den Bahnbetrieb entbehrliche und ungenutzte Flächen. Diese Flächen werden nun zum „GleisGrünZug“ umgestaltet. Der Personenverkehr durch die Bahn wird dabei im Norden des Bahnhofs beibehalten. Somit ergibt sich eine sinkende Nutzenintensität von Norden nach Süden.¹³

⁹ Vgl. Stercken 2011, o. S.

¹⁰ Vgl. Loh-Kliesch 2013, o. S.

¹¹ Vgl. Stercken 2011, o. S.

¹² Vgl. Loh-Kliesch 2013, o. S.

¹³ Vgl. ASW 2011, S. 2

Durch diese Herausforderungen ergibt sich eine Notwendigkeit zu handeln. Daher beschäftigt sich der nächste Abschnitt mit den Fragen: Wie wird der „Gleis-Grün-Zug“ gestaltet? Wer sind die treibenden Kräfte? und Wie ist der aktuelle Stand des Projektes?

3.3 Umsetzung und aktueller Stand

Beteiligte bei der Umsetzung der Bürgerbeteiligung am Plagwitzer Bahnhof

Bei informellen Beteiligungsverfahren geht es vorrangig um die Einbindung der Öffentlichkeit. Was wird unter Öffentlichkeit verstanden bzw. wer gehört dazu? Zur Öffentlichkeit gehören Träger öffentlicher Belange wie zum Beispiel Umweltverbände, organisierte Öffentlichkeit wie zum Beispiel Vereine oder verschiedene Interessengruppen sowie private Einzelpersonen bzw. Bürger.¹⁴

Im Projekt Bürgerbahnhof Plagwitz sind ebenso zahlreiche Akteure beteiligt. Zum einen die ämterübergreifende Koordinierungsgruppe der Stadt Leipzig unter Vorsitz des Amtes für Stadterneuerung und Wohnungsbauförderung (ASW) und das QM Leipziger Westen. Und unter anderem die Stiftung „Ecken wecken“ und die IBBP, sowie interessierte Bürger.

Die Stiftung „Ecken wecken“ hat sich das Ziel gesetzt die Stadt aktiv mitzugestalten und dabei Verantwortung zu übernehmen. Die Stiftung unterstützt Projekte mit dem Ziel Brachen zu neuem Leben zu erwecken und versucht die ökologische Mobilität zu unterstützen und zu fördern.¹⁵

In der IBBP haben sich hingegen interessierte Bürger offen zusammengeschlossen um das Gelände am Plagwitzer Bahnhof zu einem lebenswerten und lebendigen Ort aktiv zu gestalten. Zur IBBP gehören Anwohner, welche in der Nähe des Geländes leben, Vereine, Kulturschaffende und Gewerbetreibende. Insgesamt lässt sich sagen: alle Personen, welche Interesse haben den Plagwitzer Bahnhof mitzugestalten.¹⁶ Die IBBP trägt einen maßgeblichen Beitrag bei den Umsetzungsvorhaben am Plagwitzer Bahnhof und organisiert dabei verschiedene Veranstaltungen, um das Projekt bekannt zu machen und voranzutreiben.

¹⁴ Vgl. Pauli 2007, o. S.

¹⁵ Vgl. Mehnert 2012a, o. S.

¹⁶ Vgl. Mehnert o. J. a, o. S.

Prozess der Umsetzung der Bürgerbeteiligung am Plagwitzer Bahnhof

Bereits im Jahr 2009 wurden Vorstellungen zum Umgang mit dem Gelände am Plagwitzer Bahnhof im Konzeptionellen Stadtteilplan festgehalten.¹⁷

Der Beginn des Beteiligungsprozesses wurde durch abwechselnde Ereignisse im Jahr 2010 eingeläutet. Der erste Schritt wurde im Januar 2010 mit der Gründung der IBBP gemacht. Anschließend fanden Informationsveranstaltungen zum Projekt Bürgerbahnhof Plagwitz statt. Am 23. März 2010 wurde zum ersten Themenabend „Entwicklung des Plagwitzer Bahnhofs“ eingeladen. Die Veranstaltung wurde zusammen mit dem QM Leipziger Westen, der IBBP und der Programmbegleitung EFRE geführt und sollte zu Information der Öffentlichkeit dienen und zu ersten Diskussionen anregen. Die Veranstaltung enthielt ebenfalls einen Entdeckungsspaziergang über das brachliegende Gelände. Am 11. Juli 2010 lud die IBBP und das QM Leipziger Westen zum Gleisfrühstück ein. Rund 100 interessierte Teilnehmer wurden über den aktuellen Stand des Projektes informiert und ein buntes Programm angeboten.¹⁸ Am 27. Juli 2010 stimmte dann auch die Leipziger Verwaltungsspitze der Rahmenvorlage zur Gestaltung öffentlichen Freiraums am Plagwitzer Bahnhof zu.¹⁹

Das Jahr 2011 wurde unterstrichen durch einen Themenabend am 19. April 2011, bei dem Ideen und Wünsche insbesondere für den Nordkopf des Bahnhofes geäußert werden konnten. Ziel war es auch, die Bürger über den aktuellen Stand zu informieren. Zu diesem Zeitpunkt wurden die Gleisanlagen umgebaut und ein neuer Bahnhaltepunkt entstand. Außerdem konnten mit dem Eigentümer des Geländes, der Deutsche Bahn (DB) Services Immobilien GmbH, anfängliche Übereinstimmungen erzielt werden, dass auf dem Gelände größtenteils Grünflächen entstehen sollen. Am 18. und 19. Mai 2011 wurde in einer Planungswerkstatt mit Bürgern und drei Landschaftsarchitektenbüros der Nordkopf des Bahnhofes geplant. Entstehen sollen beispielsweise ein Bauspielplatz und ein Platz für Flohmärkte. Ziel ist es vor allem durch geringes Eingreifen einen Raum zu gestalten, welcher zahlreiche Funktionen bietet. Schwerpunkt dabei ist auch die Wiederverwendung historischer Bauteile vom alten Güterbahnhofsgelände.²⁰

¹⁷ Vgl. Julke 2010, o. S.

¹⁸ Vgl. Mehnert 2012b, o. S.

¹⁹ Vgl. Oberbürgermeister 2010, o. S.

²⁰ Vgl. Mehnert 2012b, o. S.

Die im Folgenden aufgelisteten Projekte am Bürgerbahnhof Plagwitz werden durch einzelne Arbeitsgruppen betreut. Seit Februar 2012 können alle Interessierten den aktuellen Stand der einzelnen Arbeitsgruppen unter www.buergerbahnhof-plagwitz.de einsehen. Weiterhin wird auf der Homepage um Mitstreiter geworben und über nächste Schritte informiert.

- Bänke für Bürger
- Bürgergärten
- Einhausung
- Gleis 3
- Klettern und Bouldern
- Kontorhäuschen
- Nordkopf
- Pfadfinder
- Wilder Westen

Die Koordination des Gesamtprojektes übernimmt dabei die IBBP in Zusammenarbeit mit dem ASW und dem QM Leipziger Westen.²¹

Am 16. Oktober 2012 wurden die Entwicklungsziele des Rahmenplanes für den Plagwitzer Bahnhof bestätigt. Sie dienen als Arbeitsgrundlage für einen Bebauungsplan und Einsatz von Fördermitteln. Das ehemalige Bahngelände soll zu einem 120 Meter breiten und 1100 Meter langen „Gleis-Grün-Zug“ umgestaltet werden. Dieser soll durch Grün- und Freiflächen, Fuß- und Radwege sowie als Bauland für gemischte und gewerbliche Nutzung dienen. Weiterhin soll ein urbaner Wald auf den Flächen entstehen. Zu diesem Zeitpunkt stand die Stadt Leipzig in engen Verhandlungen mit der DB AG. Dabei entstand ein städtebaulicher Vertrag, welcher den Eigentumsübergang der Grün- und Freiflächen auf die Stadt Leipzig regelt. Im Herbst 2012 wurde der erste Bauabschnitt am Nordkopf gestartet. Insgesamt wird das Projekt 600.000 Euro kosten. Die Stadt trägt davon 172.000 Euro, der Rest wird aus dem EFRE beigesteuert. Durch neue Wegeverbindungen wird der „Gleis-Grün-Zug“ zu einer besseren Verknüpfung der Stadtteile beitragen und grundsätzlich zu einer Aufwertung des Umfeldes führen.²² Aktuell ist lediglich der Nordkopf des Geländes fest geplant, zum Südteil des Bahnhofes laufen noch

²¹ Vgl. Mehnert o. J. b, o. S.

²² Vgl. Oberbürgermeister 2012, o. S.

Verhandlungen zwischen den verschiedenen Akteuren. Für eine bessere Orientierung zeigt Abbildung vier das Gelände des Plagwitzer Bahnhofes und die einzelnen Umgestaltungskonzepte. Jedoch ist die Abbildung nicht an die aktuellen Entwicklungen angepasst und soll lediglich zum Überblick dienen.

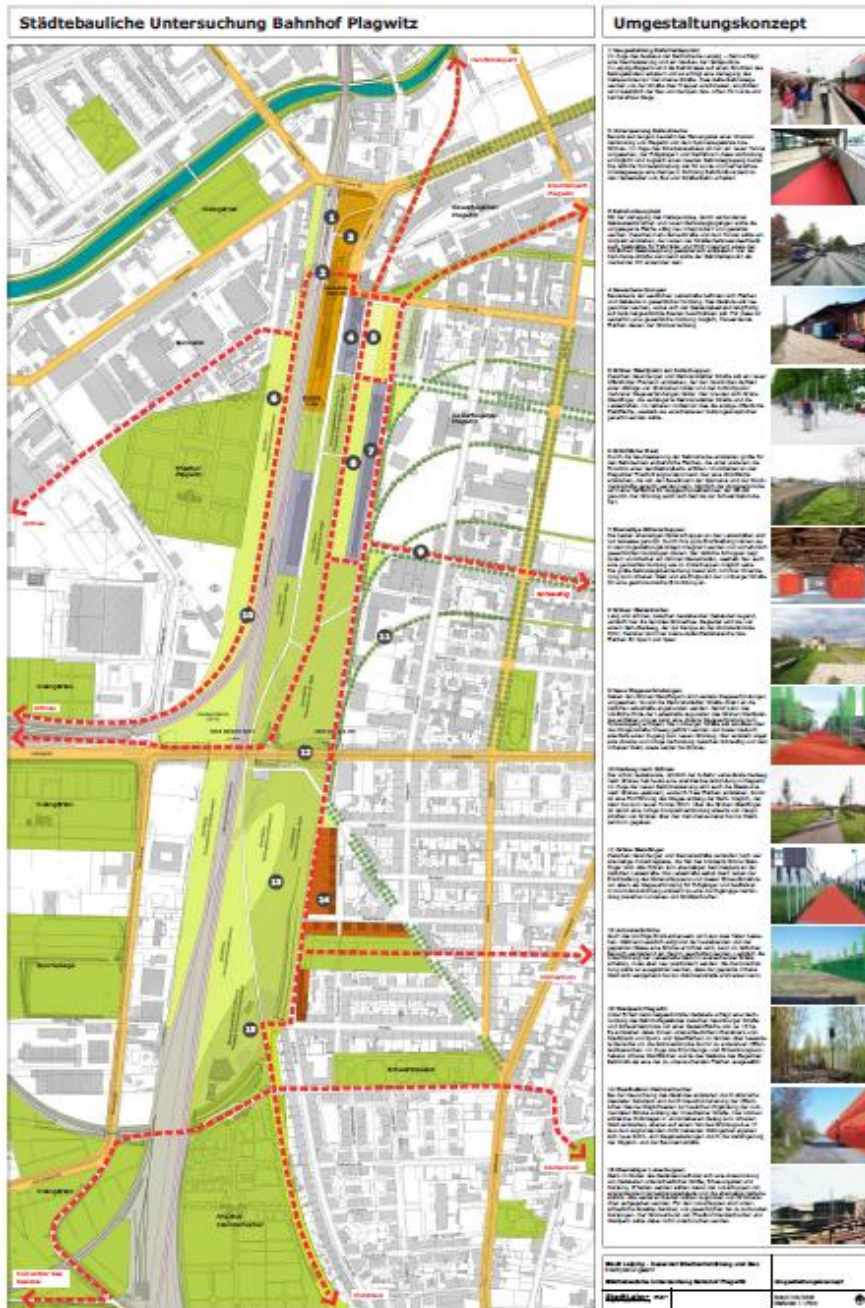


Abbildung 4: Umgestaltungskonzept Bahnhof Plagwitz²³

Kapitel vier soll nun Möglichkeiten und Grenzen der informellen Bürgerbeteiligung aufzeigen und diese speziell am Projekt des Plagwitzer Bahnhofes verdeutlichen.

²³ Stadtplanungsamt 2008, o. S.

4 Möglichkeiten und Grenzen informeller Bürgerbeteiligung

4.1 Wo liegen im Allgemeinen Möglichkeiten und Grenzen der informellen Bürgerbeteiligung?

Informelle Beteiligungsverfahren haben grundsätzlich den Vorteil, dass sie die Politik und Verwaltung bei der Entscheidungsfindung unterstützen. Bürger haben oft unerwartet einfache und neue Lösungen für Probleme, welche sich als gut erweisen. Außerdem erhält die Stadt durch informelle Verfahren die einmalige Möglichkeit die Bedürfnisse der Bürger in einem Stadtteil kennen zu lernen. Somit kann der öffentliche Sektor lernen, was Bürger beunruhigt und kann Proteste und politische Einsprüche eindämmen. Die wohl bedeutendste Möglichkeit eines informellen Beteiligungsverfahrens ist die Nutzung der Orts- und Detailkenntnisse der Bürger, welche die Stadt maßgeblich bei der Projektplanung und Entscheidungsfindung unterstützen können.²⁴

Wo liegen hingegen die Grenzen einer informellen Bürgerbeteiligung? Die Grenzen sind schnell erreicht, wenn bedacht wird, dass der Bürger nur legitimiert ist Empfehlungen abzugeben. Entscheidungen werden weiterhin durch die Stadt allein gefällt. Ferner bedeutet auch das Interesse der Bürger, an einem Beteiligungsverfahren, nicht zwangsläufig Handlungswillen. Eine Vielzahl von Bürgern ist eventuell an dem Vorhaben oder Projekt interessiert, möchte oder kann jedoch keine private Zeit in ein öffentliches Projekt investieren. Die Grenzen eines Beteiligungsprozesses liegen, wie bereits genannt, ebenso im sogenannten Partizipationsparadox. Das Interesse und Engagement eines Bürgers kann sehr hoch sein und die Möglichkeit seiner Einflussnahme ist begrenzt. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn der Planungsprozess der Stadt bereits abgeschlossen und beschlossen ist. Eine andere Ursache für die Begrenzung seiner Beteiligung kann auch sein, dass ein Bürger allein sich beteiligen möchte und Handlungsbedarf in einem stadtplanerischen Prozess sieht. Ein Beteiligungsverfahren beruht auf der Zusammenarbeit mehrerer Personen und kann allein kaum bewerkstelligt werden.

Ob diese Möglichkeiten und Grenzen projektspezifisch auf den Bürgerbahnhof Plagwitz zutreffen wird in Abschnitt 4.2 durch Interviews mit der IBBP und dem QM Leipziger Westen versucht zu klären.

²⁴ Vgl. Sellnow 2009, S. 5

4.2 Projektspezifische Möglichkeiten und Grenzen

Als Grundlage der folgenden Ausführungen dienen zum einen das Interview vom 6. Dezember 2012 mit Thorsten Mehnert und Toralf Zinner von der Stiftung „Ecken wecken“ und Johannes Bredemeyer vom KiWest e. V., sowie Thomas Hartlich, Vorsitzender des Westwand e. V., die genannten Personen sind alle Mitglieder der IBBP, und zum anderen das Interview vom 10. Dezember 2012 mit Heiko Müller vom QM Leipziger Westen. Die Interviews fanden in Leipzig statt. Während das erste Interview sehr offen gestaltet war, wurde das zweite durch Leitfragen unterstützt.

Grundsätzlich stellte sich als erstes die Frage, was die Bürger generell dazu bewegt in einer Bürgerbeteiligung mitzuwirken. Angefangen von „einem große[n] Rad was man drehen kann“²⁵ über „Eigeninitiative“²⁶ bis dahin, dass ein einzelner Verein keine Chancen hat, wurden viele Gründe genannt. Insbesondere wurde das Zitat „du kannst nur gewinnen, solange du nicht alleine bist“²⁷ genannt. Die aufgezählten Gründe sind zum Teil personenspezifisch, lassen sich aber ebenfalls gut für Beteiligungsverfahren im Allgemeinen formulieren. Beweggründe für einen Großteil der Bürger sind Mitwirken, Mitgestalten und Mitentscheiden. Jeder möchte seine Ideen verwirklichen und zu seinem Umfeld etwas beitragen, sei es aus dem Grund die Interessen des eigenen Vereins voran zu treiben oder ganz persönliche Aspekte. Hintergedanke ist dabei stets die Kraft einer großen Gruppe im Gegensatz zur Einzelperson. Dies bestätigt auch die Ausführungen in Abschnitt 4.1.

In Abschnitt 4.1 wurde auch erwähnt, dass der Handlungswille und das Interesse der Bürger meist nicht übereinstimmen. Dies wird auch im Projekt Bürgerbahnhof Plagwitz bestätigt. Prinzipiell arbeiten nur die mit, die mitarbeiten wollen. Insgesamt entstehen in der Gründungsphase zirka 70 bis 80 Ideen und fünf bleiben am Ende übrig. Gründe dafür sind unter anderem familiäre und berufliche Veränderungen.²⁸

Im nächsten Schritt soll untersucht werden, wie die Zusammenarbeit mit der Stadt läuft und welche Vorteile beziehungsweise Nachteile sich für die Stadt ergeben. In den vorangegangenen Untersuchungen ergaben sich weitestgehend nur Vorteile für die Stadt wie bessere Ressourcenverteilung und Lösung von Konfliktsituationen. Stimmt dies mit

²⁵ Bredemeyer 2012, Minute 1:12

²⁶ Hartlich 2012, Minute 2:36

²⁷ Hartlich 2012, Minute 3:03

²⁸ Zinner 2012, Minute 46:06

der Realität überein? Prinzipiell gibt es auf städtischer Seite „große Vorbehalte“²⁹ gegenüber Bürgerbeteiligungen. Es existiert die Meinung „wenn Bürger mitarbeiten, dann [ist alles] länger, teurer, [es gibt] tausend Ideen [und die Bürger] sind sich alle nicht einig“.³⁰ Bürgerbeteiligungen werden oft automatisch mit Mehrarbeit verbunden. Dies liegt darin begründet, dass zum Beispiel ein Stadtplaner bisher seine Arbeit weitestgehend unabhängig von Bürgermeinungen erledigt hat. Nun hat er die Aufgabe sich anzupassen und zu moderieren, dies bedeutet gleichermaßen eine Änderung seiner Qualifikationen.³¹ Die Prozesse, welche hinter informellen Beteiligungsverfahren stehen, sind in den Stadtbüros unbekannt.³² Das nächste Problem ist, selbst „wenn sie[, die städtischen Mitarbeiter,] es umsetzen wollen, ist es wirtschaftlich [meist] nicht möglich“.³³ Es gibt aber auch Vorteile. Durch die engere Zusammenarbeit zwischen der Stadt und den Bürgern, werden nicht nur bessere Ideen gefunden, sondern auch Lösungen, welche besser zu dem Bedarf der Bürger passen. Ein gutes Beispiel für städtische Vorteile ist der Boulderfelsen. Er wurde von der Stadt mit Kosten von rund 80.000 Euro veranlasst. Durch Kontakte des Westwand e. V. konnte der Boulderfelsen bereits für 20.000 Euro organisiert werden.³⁴ Es lässt sich erkennen, dass Bürgerbeteiligungen noch in den Kinderschuhen stecken, es sich aber auszahlt die Idee weiter zu verfolgen und Prozesse auf städtischer Ebene anzupassen.

Wo sehen die IBBP und das QM Leipziger Westen die Möglichkeiten informeller Bürgerbeteiligungen? Bürgerbeteiligung ermöglicht dezentrale Selbstversorgung.³⁵ Des Weiteren sollte umgesetzt werden, was von Seiten der Europäischen Union schon länger im Gespräch ist. Bürger sollten selbstbestimmt und selbstorganisiert im Stadtteilgebiet arbeiten und mit Budget ausgestattet werden.³⁶ Die Stadt könnte finanziell entlastet werden und es würde sich eine win-win-Situation ergeben.³⁷ Die Möglichkeit besteht vor allem darin, dass die städtebauliche Qualität sich verbessern kann, wenn die Bürger mit

²⁹ Mehnert 2012, Minute 7:56

³⁰ Mehnert 2012, Minute 8:01

³¹ Vgl. Mehnert 2012, Minute 9:08

³² Vgl. Müller 2012, Zeile 81

³³ Müller 2012, Zeile 82

³⁴ Vgl. Mehnert 2012, Minute 8:10

³⁵ Vgl. Hartlich 2012, Minute 49:23

³⁶ Vgl. Zinner 2012, Minute 49:40

³⁷ Vgl. Hartlich 2012, Minute 50:43

einbezogen werden.³⁸ „Bürgerbeteiligung kann sehr weit gehen [und] sollte bereits in der Verfassung erfasst werden.“³⁹ Die kurzen Einblicke in die Meinungen der Interviewpartner zeigen deutlich, dass Bürgerbeteiligungen eine große Bandbreite an Möglichkeiten haben, welche jedoch genauer zu definieren sind. Es fehlen bestimmte Grundsatzdefinitionen.

Die Grenzen der Bürgerbeteiligung liegen vor allem in formellen und rechtlichen Gegebenheiten. Es wird höchst wahrscheinlich nie die Aufgabe einer Bürgerverwaltung sein Genehmigungen auszustellen.⁴⁰ Die Grenzen hängen auch davon ab, was der einzelne Bürger bereit ist zu geben.⁴¹ Außerdem ist von großer Bedeutung, dass die Menschen ihre Bedürfnisse ungern zurück stecken. Sie möchten ihre eigenen Belange durchsetzen. Das analytische Denken bleibt dabei meist aus und bildet somit die Grenze der Beteiligung.⁴²

Unter Punkt 4.3 soll noch einmal anhand eines sehr spezifischen Beispiels im Projekt Bürgerbahnhof Plagwitz aufgezeigt werden wie Bürgerbeteiligung umgesetzt werden kann.

4.3 Das Beispiel Bauspielplatz Wilder Westen

Ein konkretes Beispiel bei dem Erfolg und Misserfolg beziehungsweise Möglichkeiten und Grenzen von informellen Beteiligungsverfahren nah beieinander liegen ist das Projekt Bauspielplatz Wilder Westen. Das potenzielle Gelände des Bauspielplatzes steht zum Teil nicht mehr zur Verfügung. Grund dafür ist, dass ein privater Investor die Fläche bereits gekauft hat bevor die Bürgerbeteiligung am Plagwitzer Bahnhof ins Leben gerufen wurde. Somit wird die Fläche für den Bauspielplatz zunehmend kleiner und die Stadt hat sich dafür entschieden ihn auf eine alternative Fläche in Lindenau oder Kleinzschocher zu verlegen.⁴³

³⁸ Vgl. Mehnert 2012, Minute 51:00

³⁹ Müller 2012, Zeilen 50, 56

⁴⁰ Vgl. Zinner 2012, Minute 63:43

⁴¹ Vgl. Mehnert 2012, Minute 62:46

⁴² Vgl. Müller 2012, Zeile 70

⁴³ Vgl. Bredemeyer 2012, Minute 10:18

Die Enttäuschung bei der zuständige Arbeitsgruppe rund um den Bauspielplatz Wilder Westen ist nach drei bis vier Jahren Arbeit dementsprechend groß. In bürgerlicher Hinsicht kann dies als Misserfolg verzeichnet werden.⁴⁴

Es gibt aber auch Erfolge, die in diesem Beispiel hervorzuheben sind. Zum Beispiel wird durch die alternative Fläche für den Bauspielplatz ggf. sogar eine bessere Fläche gefunden. Außerdem werden Denkprozesse neu angestoßen und verändern sich. Hinzu sollte bedacht werden, dass es sich grundsätzlich um einen sehr schnell ablaufenden Prozess handelt. Die Stadt bemüht sich schnelle Lösungen zu finden. Das Gelände des Plagwitzer Bahnhofes liegt noch keine zehn Jahre brach.⁴⁵

Die Schlussfolgerung zieht noch einmal Resümee und fasst wichtige Punkte und den Handlungsbedarf von Bürgerbeteiligungen zusammen.

⁴⁴ Vgl. Müller 2012, Zeilen 27-28

⁴⁵ Vgl. Müller 2012, Zeilen 23-25

5 Schlussfolgerung

Die Seminararbeit zeigt, dass Bürgerbeteiligung in der Theorie nicht im großen Gegensatz zur Praxis steht. Viele theoretische Ansätze wie das Partizipationsparadox werden im Praxisbeispiel des Bürgerbahnhofs Plagwitz bestätigt, aber auch ergänzt. Die Ausarbeitung zeigt insbesondere, dass eine dringende Anpassung der städtischen Prozesse notwendig ist, um informelle Beteiligungsverfahren sinnvoll und maßgeblich zu unterstützen.

Um die Möglichkeiten und Grenzen von Bürgerbeteiligungen richtig abzugrenzen bedarf es drei grundsätzlicher Schritte.

1. Die Frage klären, wie mündig ein Bürger sein soll.
2. Die Menschen müssen besser über Hintergründe informiert werden um sie besser zu verstehen.
3. Das eigene Handeln muss zurück gesteckt werden.

Bürgerbeteiligung steht für „learning by doing“. Weder Stadt noch Bürger haben ausreichend Erfahrung mit informellen Beteiligungsverfahren. Schritt für Schritt müssen Linien geschaffen werden. Dabei ist Kommunikation das entscheidende Mittel.⁴⁶

Bürgerbeteiligung hat nicht hauptsächlich zum Ziel explizite Projekte umzusetzen. Es geht vielmehr darum, etwas zu bewirken, was als Einzelperson nicht möglich gewesen wäre. Im Mittelpunkt steht die Anregung eines Denkprozesses und die Möglichkeit sich ein öffentliches Sprachrohr zu verschaffen. Den Menschen soll vermittelt werden, dass sich der Kampf für eine Sache lohnt. Bürgerbeteiligung ist ein nachhaltiger Prozess, welcher einen langfristigen Einfluss auf die Stadtentwicklung hat und gleichzeitig die Bedürfnisse der Bürger befriedigt.⁴⁷

⁴⁶ Vgl. Müller 2012, Zeilen 85-90, 98, 106

⁴⁷ Vgl. Hartlich 2012, Minute 15:24

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Partizipationsleiter	5
Abbildung 2: Partizipationsparadox	6
Abbildung 3: Laien-Experten-Dilemma	7
Abbildung 4: Umgestaltungskonzept Bahnhof Plagwitz.....	12

Abkürzungsverzeichnis

EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
ASW	Amt für Stadterneuerung und Wohnungsbauförderung
QM	Quartiersmanagement
IBBP	„Initiative BürgerBahnhof Plagwitz“
DB	Deutsche Bahn
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
AG	Aktiengesellschaft
e. V.	eingetragener Verein

Literatur- und Quellenverzeichnis

- Bruns, E. (2011): Möglichkeiten und Grenzen der Möglichkeiten und Grenzen der Beteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren, in:
http://www.bfs.de/de/elektro/netzausbau/informationen/Abstract_Bruns.pdf,
erstellt 2011, abgerufen 10.11.2012.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2009): Bürgermitwirkung im Stadtumbau, in:
<http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Forschungen/2009/Heft140.html>, erstellt 2009, abgerufen 06.11.2012.
- Julke, R. (2010): Güterbahnhof Plagwitz: Entwicklungsplanung beschlossen, Koordinierungsgruppe gegründet, in: <http://www.liz.de/Politik/Brennpunkt/2010/08/Gueterbahnhof-Plagwitz-Entwicklungsplanung-beschlossen.html>, erstellt 01.08.2010, abgerufen 02.11.2012.
- Loh-Kliesch, A. (2013): Zeitzer Eisenbahn, in: http://www.leipzig-lexikon.de/VERKEHR/ES_ZEITZ.HTM, erstellt 2013, abgerufen 16.02.2013.
- Mehnert, T. (2012a): Wer gestaltet Stadt?, in: <http://www.stiftung-ecken-wecken.de/index.html>, erstellt 2012, abgerufen 10.11.2012.
- Mehnert, T. (2012b): Initiative BürgerBahnhof Plagwitz (IBBP), in: <http://www.stiftung-ecken-wecken.de/ibbp>, erstellt 2012, abgerufen 10.11.2012.
- Mehnert, T. (o. J. a): IBBP - Team, in: <http://www.buergerbahnhof-plagwitz.de/team.html>, o. J., abgerufen 10.11.2012.
- Mehnert, T. (o. J. b): IBBP - Team, in: <http://www.buergerbahnhof-plagwitz.de/projekte.html>, o. J., abgerufen 10.11.2012.
- Mehnert, T., Zinner, T.: Mitglieder Stiftung „Ecken wecken“; Bredemeyer, J.: Mitglied KiWest e.V.; Hartlich, T.: Vorsitzender Westwand e.V. (2012), persönliches Gespräch am 06.12.2012 in Leipzig.
- Müller, H. (2012): Quartiersmanagement Leipziger Westen, persönliches Gespräch am 10.12.2012 in Leipzig.

-
- Pauli, M.-J. (2007): Vom Beteiligen – Problem, Wege, Chancen, in: <http://www.igp.uni-stuttgart.de/publika/pdf/beteiligen.pdf>, erstellt 2007, abgerufen 06.11.2012.
- Sellnow, R. (2009): Denanstöße zur Bürgerbeteiligung „Formen der Bürgerbeteiligung“, in: http://www.sellnow.de/docs/KuF_Buergerbeteiligung.pdf, erstellt 2009, abgerufen 06.11.2012.
- Stadt Leipzig - Amt für Stadterneuerung und Wohnungsbauförderung (2011): Planungswerkstatt GleisGrünZug Bahnhof Plagwitz Auftaktbereich Nord, in: http://www.stiftung-ecken-we-cken.de/resources/110624_Dokumentation+Planungswerkstatt+Bahnhof+Plagwitz+Mai-Juni+2011+klein.pdf, erstellt 06.2011, abgerufen 04.11.2012.
- Stadt Leipzig – Der Oberbürgermeister (2010): Entwicklungsplanung für Güterbahnhof Plagwitz beschlossen, in: http://www.stiftung-ecken-we-cken.de/resources/100727_OB%2C+Entwicklungsplanung+f%C3%BCr+G%C3%BCterbahnhof+Plagwitz+beschlossen.pdf, erstellt 27.07.2010, abgerufen 05.11.2012.
- Stadt Leipzig – Der Oberbürgermeister (2012): Entwicklungsziele für Plagwitzer Bahnhof bestätigt, in: http://www.buergerbahnhof-plagwitz.de/resources/121016_829-quo-DB-OB-Bahnhof-Plagwitz+%281%29.pdf, erstellt 16.10.2012, abgerufen 04.01.2012
- Stadt Leipzig - Dezernat Stadtentwicklung und Bau; Stadtplanungsamt (2008): Städtebauliche Untersuchung Bahnhof Plagwitz. Umgestaltungskonzept, in: http://www.leipziger-westen.de/upload/bilder/Aktuelle_Planungen/Sanierungsgebiete/Blatt_3_Umgestaltungskonzept_080822.pdf, erstellt 08.2008, abgerufen 04.11.2012.
- Stercken, C. (2011): Von der Industrierevolution zum Stadtwald, in: http://www.3viertel.de/KapitalundGesellschaft-von-der-industrierevolution-zum-stadtwald_-136.htm, erstellt 05.2011, abgerufen 16.02.2013.