

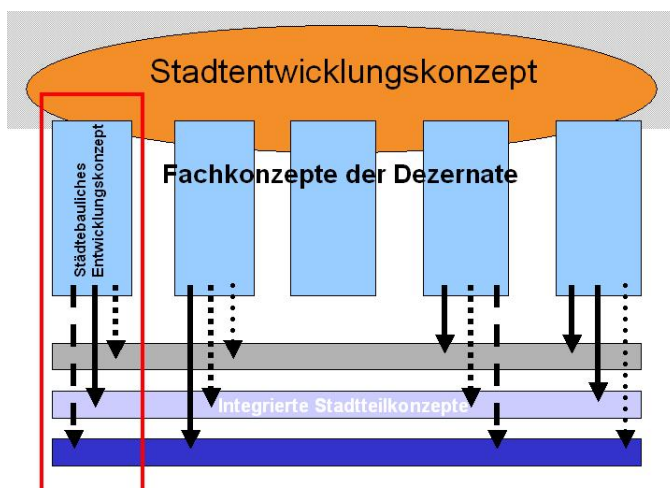
Vom Stadtentwicklungskonzept zur Quartiersentwicklung – Integrierte Stadtentwicklung in der Landeshauptstadt Saarbrücken

Monika Kunz

In der Landeshauptstadt Saarbrücken wird integrative, partizipative Planung groß geschrieben und mit viel Engagement der Verwaltung umgesetzt. Dabei bezieht sich die Integration einerseits auf die betrachteten und einbezogenen Fachinhalte und Planungsebenen, andererseits auf die Entwicklung und Diskussion der Konzepte und auf die Umsetzung mit vielen Beteiligten außerhalb der Stadtverwaltung.

Die Struktur des Saarbrücker Stadtentwicklungskonzepts

Das die Gesamtstadt betrachtende Stadtentwicklungskonzept (STEK) wurde durch eine dezernats- und amtsübergreifende Projektgruppe erarbeitet und die Themen und Handlungsschwerpunkte mit Akteuren der Stadtpolitik und der Zivilgesellschaft diskutiert. Das Konzept beinhaltet neben sechs Prinzipien der Entwicklung (u. a. Generationengerechtigkeit, Geschlechtergerechtigkeit, Partizipation) zehn Handlungsfelder (Leitlinien), die nicht in die klassische Verwaltungsgliederung einzuordnen sind, sondern thematisch zusammengefasst und viele Aspekte betrachtend analysiert wurden. Dementsprechend wurden übergreifende Ziele erarbeitet (1).



Aus dem Stadtentwicklungskonzept leiten sich die Fachkonzepte der Verwaltung ab; im Baudezernat das städtebauliche Entwicklungskonzept und das Freiraumentwicklungsprogramm. Das Mobilitätskonzept (Verkehrsentwicklungsplan) ist in Vorbereitung.

Das städtebauliche Entwicklungskonzept SEKO wird unter Federführung des Baudezernates wiederum in einer dezernats- und amtsübergreifenden Arbeitsgruppe erarbeitet (z. Z. im Abstimmungsprozess mit den Entscheidungsgremien). Dabei werden die einzelnen Fachkapitel mit den

Zielen des STEK, aber auch Vorgaben der übergeordneten Planungsebenen mit den anderen Fachbereichen, verknüpft. Ziele werden als Leitlinien formuliert und in Einzelmaßnahmen heruntergebrochen. Als »Externe« wurden städtische Gesellschaften, Träger öffentlicher Belange / Behörden und Interessensvertretungen wie IHK, Städtebaubeirat zur Stellungnahme und Diskussion aufgefordert. Aus dem SEKO leiten sich auch die teilräumlichen Handlungsräume ab, die vertiefend untersucht wurden und werden, um daraus u. a. die Maßnah-



men- und Finanzierungskonzepte für Förderprogramme wie Stadtumbau West oder Soziale Stadt zu entwickeln.

Mit Hilfe von Workshops Ziele und Maßnahmen definieren

Auf der Stadtteilebene wurden parallel integrierte Stadtteilentwicklungskonzepte erarbeitet. Sie sollen die stadtweit entwickelten Ziele auf einer konkreten (sozial-)räumlichen Einheit in Maßnahmenpläne übersetzen und nach einer intensiven gemeinsamen Erarbeitung die konkrete Umsetzung vorbereiten. (2) Die Arbeitsgruppen bestanden aus Vertreter/innen verschiedener Ämter u. a. des Stadtplanungsamtes, des Amtes für soziale Angelegenheiten, des Amtes für Kinder, Bildung und Kultur, aber auch der vor Ort tätigen Gemeinwesenprojekte und Stadtteilbüros und des für die Kinder- und Jugendbetreuung zuständigen Regionalverbandes. Während des Erarbeitungsprozesses wurden in zwei halbtägigen Workshops mit 80 Akteuren aus dem Stadtteil die Analyse, die Ziele und die Maßnahmen diskutiert. Die Stadtteilakteure setzten sich zusammen aus Schlüsselpersonen der vor Ort aktiven Vereine und Interessensvertretungen, Migrantenverbänden, aktiven Bürgerinnen und Bürgern aus Wirtschaft und Bildungseinrichtungen, Elternvertretungen und Kirchen.

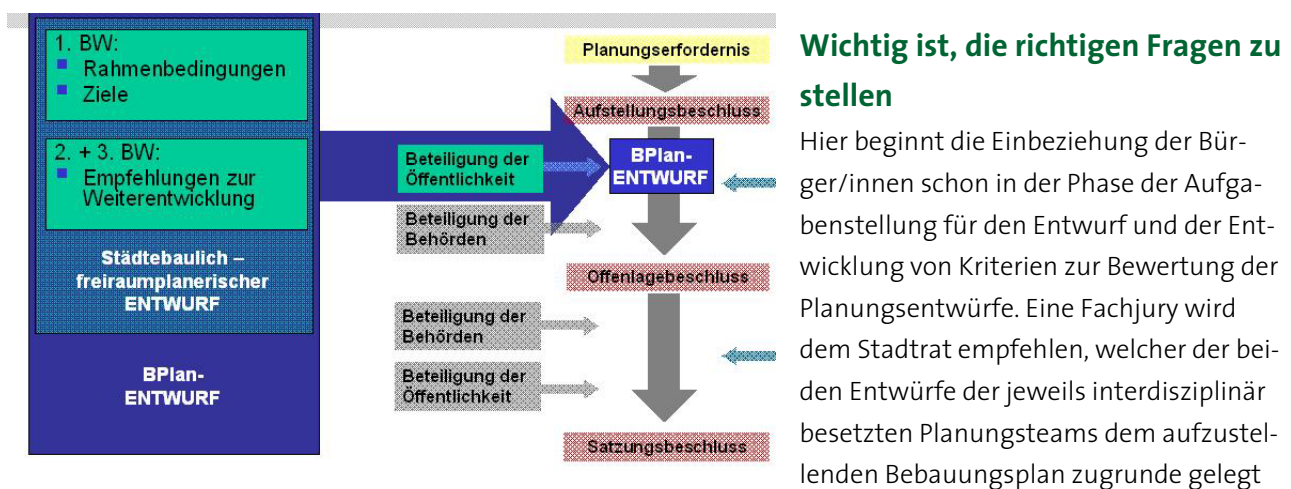
Zum Entwurf fand ein Workshop mit den örtlichen GremienvertreterInnen statt. Nach dem Beschluss des Konzeptes durch den Stadtrat wurde es anschließend in der Öffentlichkeit vorgestellt und es bildeten sich Arbeitsgruppen zu den ersten anzugehenden Maßnahmen. Ein verwaltungsinterner Koordinierungskreis (verkleinerte Projektgruppe) soll nun dafür sorgen, dass Ämter und Externe die ersten Maßnahmen umsetzen, die notwendige Haushaltsmittel in den eigenen Budgets veranschlagen und konzeptgemäß (Mittelbündelung) einsetzen. Sie betreuen die notwendige regelmäßige Information in der Stadtteil- und Öffentlichkeitsarbeit. Bei der Umsetzung von konkreten Maßnahmen wie z. B. Umgestaltung von Spielplätzen und Schulhöfen ist eine Beteiligung von Kindern und Jugendlichen schon Standard. Betroffene Anwohner/innen werden bei Umbaumaßnahmen an Straßen und bei besonderen Projekten einbezogen. In den Programmgebieten der Sozialen Stadt sind Stadtteilbüros eingerichtet, die sehr eng mit der Bevölkerung in Kontakt sind und Projekte (abgeleitet aus den Stadtteilentwicklungskonzepten) betreuen. Eine besondere Herausforderung stellt die Verstärkung der Beteiligung und der Information beim Auslaufen der Förderprogramme dar.

Alle Interessensgemeinschaften müssen miteinbezogen werden

Ein besonders großes Beteiligungsprojekt waren die Bürgerwerkstätten zu »Stadtmitte am Fluss«, die 2008 stattfanden. Hier haben über 150 Bürgerinnen und Bürger an drei ganztägigen Werkstätten teilgenommen, um die Aufgabenstellung für den ersten Planungsschritt zu vertiefen und zu erweitern, die Kriterien für die Beurteilung der Planungsentwürfe zu entwickeln und Empfehlungen für die weitere Arbeit zu geben. Am Ende eines komplexen Planungsprozesses – Verknüpfung eines formellen VOF-Ausschreibungsverfahrens mit Bürgerbeteiligung – und nach der Bildung einer Rangfolge der Entwürfe durch eine Fachjury, bestätigten die Teilnehmer/innen die Juryentscheidung und gaben weitere Hinweise an den Stadtrat für die Auftragsvergabe und die weiterführenden Planungen (3). Das Beteiligungsverfahren erhielt 2009 einen der nationalen Preise für integrierte Stadtentwicklung und Baukultur.

Die Teilnehmer/innen setzten sich zusammen aus Schlüsselpersonen des öffentlichen Lebens in den betroffenen Stadtteilen, also Vertreter/innen von Vereinen, Verbänden (rund 25%), aber auch aus am Projekt interessierten Personen (75%), die sich aufgrund einer über Presse und Internet gestreuten Einladung bereit erklärt hatten, an den drei Terminen teilzunehmen. Da das Projekt nicht nur Bedeutung für die Stadtbewohner/innen haben wird, war die Teilnahme von Bürgern und Bürgerinnen aus den Nachbarkommunen und aus Frankreich erwünscht. Der spezifisch regionale Aspekt wurde ebenso wie die Interessen der Wirtschaft und des Einzelhandels sowie die besonderen gesellschaftlichen und sozialen Aspekte der Fokusgruppen – gebildet aus lokalen Interessensvertretern und -vertreterinnen sowie Fachleuten – berücksichtigt. Als Rahmenbedingung in Form eines politisch beschlossenen Mandates war festgelegt, dass nicht mehr über die grundsätzliche Lösung zur Verlegung der Autobahn in einen Tunnel diskutiert werden durfte, sondern über das »Wie« der Gestaltung der künftig zur Verfügung stehenden neuen Freiflächen und des Boulevards, der Brücken und potenziellen Bauflächen.

Zurzeit läuft ein ähnliches Verfahren in einem Neubaugebiet in einem sehr frühen Stadium der Entwicklung: In drei Perspektivwerkstätten haben an einem Baugrundstück interessierte Bürger/innen und Anwohner/innen aus den benachbarten Quartieren die Möglichkeit, an der Planung – explizit der Auswahl eines städtebaulichen Entwurfes – mitzuwirken. Eingeladen sind auch Vertreter/innen besonderer Interessen wie Naturschutzverbände, ADFC, die Kirchen und die Gemeinwesenarbeit aus der Nachbarschaft. Trotz der expliziten Einladung zu den Perspektivwerkstätten hat sich die gegen das Projekt argumentierende Bürgerinitiative nicht zu einer Teilnahme entschließen wollen. Die Vorbereitung und Umsetzung des Verfahrens erfolgt durch eine verwaltungsinterne amtsübergreifend besetzte Arbeitsgruppe unter Einbindung des späteren Projektentwicklers (GIU Gesellschaft für Innovation und Unternehmensförderung mbH).



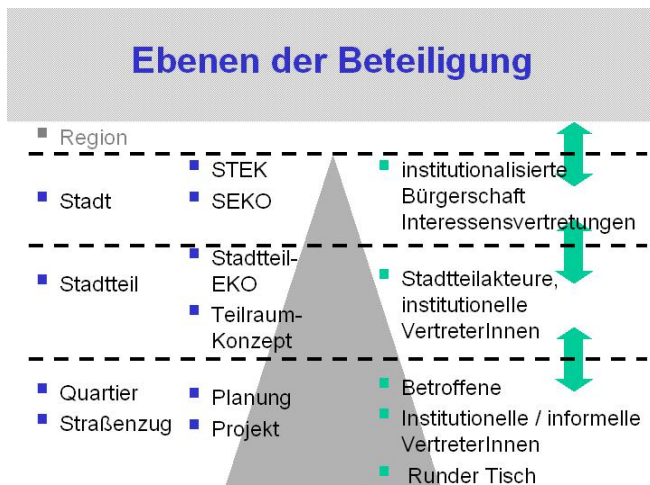
werden soll. Auch in diesem Fall war durch politisch beschlossenes Mandat festgelegt, dass nicht über die Frage »soll ausgerechnet hier ein Baugebiet entstehen?«, diskutiert werden wird, sondern darüber »Wie« gebaut

werden soll, also die Aufgabenstellung für den städtebaulichen Entwurf, die Anforderungen an Freiflächen, öffentliche Räume und Grundsätze zur Gestaltung der Bebauung und Gebäude.

Aus den geschilderten Projekten lassen sich einige grundsätzliche Fragen ableiten, die bei allen Beteiligungsverfahren zu Planungen geklärt werden müssen:

- Wer wird beteiligt und redet mit?

Ein Grundsatz der förmlichen und informellen Verfahren in der Planung ist die Betroffenenbeteiligung. Dabei lässt sich der Kreis der Betroffenen nicht immer eindeutig bestimmen: Ist es der räumliche Bezug oder die inhaltliche Betroffenheit? Dürfen bei einer



haltliche Betroffenheit? Dürfen bei einer Straßenraumgestaltung, die über Beiträge der Anlieger mitfinanziert werden muss, auch Nicht-Anlieger mitdiskutieren? Wie sieht es bei einem Planungsprojekt aus, das überörtliche, regionale oder sogar über nationale Grenzen hinwegreichende Wirkungen entfaltet?

Die Erfahrung zeigt, dass bei konkreten Projekten »vor der Haustür« Bürger/innen, sogar Kinder und Jugendliche, am ehesten zum Mitmachen gewonnen werden können. Je abstrakter und weniger greifbar, je weniger Bezug zum Alltag, desto schwieriger wird

die Motivation. Hier lassen sich die Interessensvertretungen und die institutionalisierte Bürgerschaft ansprechen. Aber die Übergänge sind fließend und der Kreis der Einzuladenden ist jeweils im Einzelfall zu bestimmen. Auch die Teilnahme und die Intensität der Mitsprache von Politikerinnen und Politikern sind festzulegen und zu kommunizieren. Bewährt hat sich eine Teilnahme von Gremienmitgliedern, jedoch ohne direkte Einflussnahme auf das Ergebnis im Beteiligungsverfahren, da die Entscheidungsmacht in den Gremien liegt.

- Wann setzt die Beteiligung ein?

Auch hier gibt das Planungsrecht einen Hinweis auf den Zeitpunkt: Frühzeitig sollen die Öffentlichkeit informiert und die Betroffenen beteiligt werden. Aber was heißt »frühzeitig«? Und ist das dann »rechtzeitig«? Wenn die Verwaltung vom Rat per Beschluss den Auftrag zur Entwicklung eines Neubaugebietes erhält, ist eine wesentliche Grundsatzentscheidung schon getroffen. Unbestritten sollen die Informationsweitergabe und die Diskussion der Lösungsmöglichkeiten so früh wie möglich erfolgen, aber es muss Grundlagen, Analysen und Vorstellungen von dem Projekt geben, über die diskutiert werden soll. Die Einbeziehung der Beteiligten in die Analysephase bzw. die Aufgabenstellung hat sich in Saarbrücken bewährt. Deutlich wurde am Projekt Stuttgart 21, dass förmliche Verfahren Probleme bereiten, wenn sich diese über lange Zeiträume hinziehen und die Aus-



wirkungen des Projektes in frühen Stadien nicht deutlich genug erkennbar werden. Das bedeutet einerseits, dass kontinuierlich informiert werden muss über den Fortgang und die Konkretisierung von Inhalten («vom Konzept zum Projekt»), andererseits, dass konkrete Mitsprache zeitlich in direktem Zusammenhang mit den Planungsschritten und der Umsetzung stehen sollte.

- Worüber wird geredet? Welche Erwartung bestehen an das Ergebnis?

Gesetzte Eckpunkte

- Das Wohngebiet soll im Bereich des Aufstellungsbeschlusses gebaut werden.
- Der städtebauliche Entwurf muss eine wirtschaftlich auskömmliche Entwicklung des Gesamtgebietes erlauben.
- Es wird eine KITA im Gebiet schon ab 2012 gebaut werden.
- Der „Garten der Kinder“ soll im Gebiet untergebracht werden (Nähe zur Kita, Kooperation mit den Grundschulen).
- Die Erschließung erfolgt von mehreren Ansatzpunkten aus dem umgebenden Straßennetz, das Gebiet wird in das bestehenden Rad- und Fußwegenetz eingebunden.
- Die Bebauung und Ausstattung des Gebietes soll einem umfangreichen Nachhaltigkeitsanspruch unterworfen werden.

Eine Beteiligung soll ergebnisoffen sein, aber was bedeutet das? In den beschriebenen Beteiligungs- oder besser Erarbeitungsprozessen waren Grundsatzentscheidungen schon getroffen worden, der Stadtteil ausgewählt und der Aufstellungsbeschluss gefasst. Die Teilnehmer/innen an den Verfahren konnten im Rahmen des politisch beschlossenen Mandates ihr Alltagswissen und ihre Vorstellungen zur Aufgabenstellung an die Planenden und zu Bewertungs- und Auswahlkriterien einbringen. Sie konnten Empfehlungen zur Weiterführung des Projektes geben. Der Entwurf, die Umsetzung in einen Plan, blieb ganz bewusst den ausgewählten Fachleuten überlassen. Nur in wenigen Fällen und mit besonders intensiver Betreuung haben Laien an Entwürfen für Freiflächen gearbeitet und den später beauftragten Planenden ihre Nutzungsvorstellungen zeichnerisch dargelegt.

Wesentlich ist, dass der von den Planenden, auf der Grundlage der gemeinsam erarbeiteten Aufgabenstellung, entwickelte Entwurf den späteren Nutzenden vermittelt werden muss. Er muss anhand der erarbeiteten Kriterien beurteilt werden. Insofern ist zwar ein definierter Rahmen gegeben, aber die Ausformung ist im Rahmen des Verfahrens offen. Zu bedenken ist, dass von Laien keine Innovationen erwartet werden können. Sie handeln aus dem Bekannten, den eigenen Erfahrungen heraus und entwickeln diese weiter. Die Bürger/innen können aber durchaus dazu beitragen, überzeugende, ungewöhnliche Lösungen schneller zur Umsetzung zu bringen und neue Wege zu gehen.

- Wer entscheidet über die Fragestellung, das Ergebnis und das Verfahren?

Aus Sicht der Verwaltung können dies nur die demokratisch legitimierte Gremien sein. Sie können den Rahmen festlegen, in dem sich die Verfahrensteilnehmer/innen bewegen und Entscheidungen fällen können. Ob schon von vornherein eine Bindung für die Gremien an das Votum von Bürgerinnen und Bürgern in Aussicht gestellt wird, ist sicher im Einzelfall zu entscheiden. Je langfristiger die Wirkungen, je grundsätzlicher und weit-



reichender die Entscheidung, desto mehr sollte die Entscheidung den Gremien überlassen werden – unter Beachtung der Ergebnisse der Konsultationen und Empfehlungen aus den Verfahren.

Spielregeln und Aufgaben der Bürgerwerkstätten

- Anwesenheit an allen 3 Bürgerwerkstätten ist Voraussetzung zur Teilnahme
- Zugelassen sind die angemeldeten TeilnehmerInnen (nicht-öffentliche Diskussion)
- Die Ergebnisse sind Empfehlungen für die Aufgabenstellung, Kriterien und Weiterentwicklung
- Entscheidungen fällen die zuständigen Gremien im Rahmen des Bebauungsplanverfahrens und der Umsetzung.

Es ist wichtig, diese Spielregeln zu Beginn des Verfahrens deutlich zu machen.

Anforderungen an eine moderne Verwaltung

Beteiligung ist ein sinnvolles Instrument zur Qualifizierung von Konzepten und Planungen. Sie muss gut vorbereitet und in den Rahmenbedingungen und Spielregeln transparent sein. Dann kann die Politik auch erwarten, dass Ergebnisse akzeptiert und Entscheidungen (Beschlüsse) nachvollzogen werden können. Der Mehrwert liegt in der Einbindung des Alltagswissens, der Transparenz von Entscheidungsgrundlagen und Lösungsvorschlägen. Eine moderne Verwaltung muss Information verständlich aufbereiten und vermitteln, Kommunikationsfähigkeit und Konfliktlösungskompetenz werden daher in der Personalauswahl und der Fortbildung immer wichtiger. Die Verwaltung muss Methoden und Beteiligungsverfahren kennen, auch um beauftragte Moderatoren und Prozessbegleiter zu unterstützen.

Anmerkungen

Dieser Beitrag ist ebenfalls erschienen in: Wegweiser Bürgergesellschaft – eNewsletter Nr. 20/2011 (14.10.2011)

(1) <http://www.saarbruecken.de/de/rathaus/stadtentwicklung/stadtentwicklungskonzept>

(2) <http://www.saarbruecken.de/de/rathaus/stadtentwicklung/stadtteilentwicklung>

(3) http://www.saarbruecken.de/de/rathaus/stadtentwicklung/stadtmitte_am_fluss, siehe auch Grüger/Hartz in PlanerIn 5/2009



Links

http://www.saarbruecken.de/assets/2011_3/1301032927_o80909_fotodokumentation_web.pdf

<http://www.stadtentwicklung-saar.de>

Autorin

Monika Kunz ist Leiterin des Stadtplanungsamts der saarländischen Landeshauptstadt Saarbrücken. Sie ist Mitglied im Stiftungsrat der Stiftung MITARBEIT.

Kontakt:

Monika Kunz

Leiterin des Stadtplanungsamts

Bahnhofstraße 31

66111 Saarbrücken

Telefon: (06 81) 9 05 40 72

Fax: (06 81) 9 05 41 55

E-Mail: monika.kunz@saarbruecken.de

www.stadtentwicklung-saar.de

Redaktion Newsletter

Stiftung MITARBEIT

Netzwerk Bürgerbeteiligung

Redaktion Newsletter

Bornheimer Str. 37

53111 Bonn

E-Mail: newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de