

Bürgerproteste in der Kommune – von der Konfrontation zur Kooperation

Roland Schüler

Bürgerproteste gibt es, seitdem es Bürgerinnen und Bürger gibt. Die Freiheit, ein Bürger, eine Bürgerin zu sein, hat sich erst spät entwickelt. Solange Menschen in Abhängigkeiten waren, waren deren Proteste auf die Freiheit oder eine bessere Behandlung gerichtet. Da, wo Bürger/innen über freiheitliche Rechte verfügt haben, haben sie sich schon frühzeitig um ihr Gemeinwohl gekümmert und gegen Maßnahmen der Obrigkeit protestiert. In Deutschland sind Bürgerproteste seit den 1970er Jahren zu kommunalpolitischen Themen (wieder) bekannt. Der Nationalsozialismus und die Nachkriegszeit mit ihrer Wiederaufbau- und Wirtschaftswunderzeit hingegen sind nicht bekannt für ihre Bürgerproteste.

Der Erhalt der Städte vor der zunehmenden Wohnraumzerstörung war der Ausgangspunkt von zahlreichen Initiativen und Bürger/innen. Der Protest und die Aktionen bezogen sich auf die Zerstörung der Stadtviertel und Städte

- durch die Vernichtung von Wohnraum durch Bürobauten (beispielhaft: Frankfurter Westend),
- durch die autogerechte Stadt (beispielhaft in Berlin gegen die Südtangente mit deren heutigen Verlängerung als A100),
- durch die Missachtung von historischen Strukturen mittels Abriss von Denkmälern aus Gründerzeitvierteln (beispielhafte Aktivitäten dagegen waren allerorts Hausbesetzungen oder Fabrikbesetzungen).

Dazu kamen der Einsatz für eine lebenswerte Stadt (beispielhaft BISA – Bürgerinitiative Südliche Altstadt in Köln) oder für eine bessere Umwelt (Stichwort: Blauer Himmel über dem Ruhrgebiet).

Alexander Mitscherlichs 1965 publiziertes Buch von der »Unwirtlichkeit der Städte« bildete eine der wichtigsten theoretischen Grundlagen für die Bürgerbewegung. Ein weiterer Impuls entstand mit der Bildergeschichte von Jörg Müller »Hier fällt ein Haus, dort steht ein Kran und ewig droht der Baggerzahl oder die Veränderung der Stadt« von 1976. Schließlich zeigte das UN-Jahr des Denkmalschutzes 1975 eine große Wirkung in der Öffentlichkeit.

Nach den Städten kam das Land. Im Zuge der zunehmenden Veränderung der Landschaft durch Flurbereinigungen und das wachsende Umweltbewusstsein wurde der Protest auch auf dem Land sowie in den Dörfern laut und engagiert von Bürger/innen vorgetragen.

Für die Obrigkeit in Verwaltung, Politik, Justiz war der Protest etwas völlig Neues, sodass eine angemessene Form des Umgangs noch nicht gewährleistet werden konnte. Außer mit dem Einsatz der Machtmittel. Sie unterstützen so die handelnden Akteure aus Wirtschaft, die meist hinter den Veränderungen der Städte und Dörfer standen.

Hat sich daran bis heute etwas geändert? Die Planungskultur besteht weiter. Früher wurden die Haus- oder Platzbesetzungen mit Polizei und Wasserwerfern aufgelöst, heute ist der Umgang der Obrigkeit mit den Bürgerprotesten kein anderer, wie der Stuttgarter Polizeieinsatz im September 2010 belegt.

Politische Entscheidungen in einer Kommune werden immer noch ohne Beteiligung der Bürger/innen getroffen, wenn wir von der formalen Beteiligung nach den jeweiligen Planungsgesetzen absehen. Doch die sind immer noch obrigkeitsstaatlich ausgerichtet. Der Staat / die Kommune führt und bestimmt das Verfahren, dabei ist sie meist einer der führenden Akteure der Veränderung, gegen die die Bürger/innen protestieren. Zudem lassen sie im planungsrechtlichen Sinne nur wenige Direktbetroffene zu, während viele Bürger/innen und Umweltaspekte außen vor bleiben. Es gibt in der Politik immer wieder Ansätze, auch diese marginalen Beteiligungen an Planungen noch zu verringern, weil sie angeblich zu Verzögerungen der wichtigen Vorhaben dienen. So wurden im Zuge des Infrastrukturausbaus der sogenannten Vereinigung Deutschlands viele Beteiligungsrechte beschnitten, juristische Klagen gegen Entscheidungen werden gekappt oder verteuert.

Meist wird der Schein gewahrt und die Bürger/innen mit den stumpfen Instrumenten der Beteiligung abgespeist, um sie von einer Mitwirkung fern zu halten. Bürgerentscheide erhalten hohe Quoren und spezielle Regelungen, die mehr einer Verhinderung als einer Durchführung zuträglich erscheinen. Dazu dienen in letzter Zeit die Runden Tische, Formen der vertieften Bürgerbeteiligungen wie Planungswerkstätten. Doch vieles ist Kosmetik, denn: Die Entscheidungen sind schon vorher getroffen bzw. durch die vielen Rechte des Planungs- und Baurechts gesichert.

Im Jahre 2012 herrscht in vielen Kommunen Deutschlands noch die Konfrontation, weil Alt-Parteien und das Verwaltungsdenken nie eine veränderte Planungskultur wollten und die Grünen es in 30 Jahren nicht verändern konnten.

Von der Konfrontation zur Kooperation

Immer mehr Bürger/innen sind die konfrontative Auseinandersetzung leid. Sie fördern und fordern eine veränderte Planungskultur mit mehr Kooperation, Gesprächen auf Augenhöhen und Lösungen, die für alle Seiten eine Form von Zufriedenheit ermöglichen. Sie möchten nicht nur angehört werden bei Planfeststellungen, sie wollen nicht nur Anregungen und Beschwerden abgeben, sie wollen nicht nur als Volk bei Anhörungen dabei sein, wo ihre Statements vom Podium herab kommentiert werden.

Und sie wollen nicht mehr über die Gerichte zu ihrem Recht kommen müssen. Sie wollen mit ihren Interessen und Bedürfnisse ernst genommen werden. Die mündigen Bürger/innen wollen Respekt und eine ernsthafte

Mitwirkung. Sie fühlen sich nicht immer vertreten durch Parlamente und Politiker/innen, die ganz anderen Interessen und Machtspielen verpflichtet zu sein scheinen.

Sie können dabei auf die erfolgreichen Verfahren der Mediation in Planungsprozessen zurückgreifen und werden durch die wachsende Mediationsszene unterstützt. Mediation ist als erfolgreiches Verfahren der Konfliktbearbeitung aus den USA kommend in Deutschland und Europa seit Mitte der 1980er Jahre verbreitet. Seit 2004 gibt es eine europäische Richtlinie zur Förderung der Mediation und in der Bundesrepublik Deutschland wurde 2012 ein Mediationsgesetz verabschiedet. Zuerst als Familien- und Wirtschaftsmediation angewendet, finden diese Prinzipien auch bei Mediationen im öffentlichen Raum Anklang. Seit 2004 gibt es die Fachgruppe Mediation im Planen und Bauen beim Bundesverband Mediation, der den größten Verband in Deutschland darstellt.

Mediation ist ein Verfahren, das alle Akteure einer Planung einbezieht, deren Interessen und Bedürfnisse beachtet und eine gegenseitige Achtung erreicht, für die unterschiedlichen Gefühle Verständnis erzeugt und so den Boden für eine einvernehmliche Lösung bereitet. Eine Planung wird so nicht mehr konfrontativ betrachtet und ausgetragen, sondern kooperativ gestaltet. Die Energien, die gegeneinander gerichtet waren und bei allen Akteuren viel Kraft, Zeit und Geld kosteten und zu großen Verletzungen führten (nicht nur körperlich wie bei Stuttgarter Wasserwerfereinsatz), werden nun pragmatisch im Interesse einer optimalen Lösung genutzt. Die Chancen und Vorteile für eine Planung mittels Mediation lagen auf der Hand.

Einige erfolgreiche Beispiele:

- 1997 fand am Yppenplatz in Wien eine erfolgreiche Mediation zur Platznutzung statt
- 1999 bis 2001 erfolgreiche Mediation Gasteinertal zur Tauern-Eisenbahn
- Im Mai 2000 gab es zum Wiener Platz in München ein erfolgreiches Mediationsverfahren
- 2005 Umgestaltung der Augsburger Maximilianstraße
- 2000 – 2005 Mediation zum Ausbau der Flughafens Wien mit größtmöglichen Konsens
- 2008 Mediation Naturschutz und Flughafen Lübeck-Blankensee mit zufriedenstellenden Ergebnissen
- Januar 2011 Mediation Autobahnausbau A 281 bei Bremen
- Und die vielen Modellmediationen in den Projekt Soziale Stadt (wie Dortmund Nordstadt) und als Gemeinwesenmediation beim Quartiersmanagement in Berlin

Diese erfolgreichen Mediationen setzen Zeichen für eine erfolgreiche Planung. Sie haben aber einen Wermutstropfen. Mediation ist erst dann in Anspruch genommen worden, als der Konflikt schon eskaliert war: Meistens erst bei einer fortgeschrittenen Eskalationsstufe. So sinnvoll es ist, den Konflikt auf friedlichem Wege zu lösen, wenn er eskaliert, wäre es doch besser mit einer neuen Planungskultur gleich am Anfang zu beginnen.

Denn nicht immer finden in einem eskalierten Konflikt die Parteien rechtzeitig den Ausweg zu einem Gespräch. Stuttgart 21 ist das Sinnbild für eine verfahrenere Situation, da auch eine Schlichtung hier kaum noch Wirkung erzielen konnte. Die Planungsmacht zieht ungehindert ihre Kreise, auch wenn der Konflikt weiterhin schwelt.

Wie finden Planer/innen, Bürger/innen und Politiker/innen den konstruktiven Weg?

Die beste Planung beginnt vor der Planung. Solange das Blatt noch weiß ist, solange können alle auf gleicher Augenhöhe mitreden und mitwirken. Gibt es schon Striche auf dem Papier, können diese schon ein Pro oder Contra auslösen. Da Planung nicht ohne einen Impuls, ohne einen Strich auf dem Papier beginnt, braucht es am Anfang eine Gelassenheit auf allen Seiten und das Vertrauen in die Planungskultur.

Denn zum Strich auf dem Papier gehört die Ergebnisoffenheit. Ein wichtiges Merkmal der Mediation, auch für den Planungsraum. Das Ergebnis einer Planung sollte offen sein und sich im Gespräch mit allen Betroffenen der Planung entwickeln. Eine frühzeitige Mediation mit der Einbeziehung aller, die dann gemeinsam aus der ersten Idee unter Berücksichtigung aller Interessen und Bedürfnisse ein Ergebnis entwickeln, mit dem alle zufrieden sind. Dazu braucht es

- Bürger/innen, die mit ihrem Blick über den eigenen Vorgarten schauen und eine Veränderung in ihrem Hinterhof zulassen wollen. Sie sehen sich und das Gemeinwesen und akzeptieren Veränderungen in einer Kommune, wenn sie ernsthaft mitwirken können.
- Planer/innen, die nicht nur ihren Plan sehen und verteidigen, weil es ja »mein Plan« ist, sondern die ihre Kompetenz einbringen »unseren Plan« zu entwickeln.
- Akteure der Veränderung, die den Anstoß zu einer Entwicklung, zur Planung geben. Dies kann die Politik sein, die Verwaltung oder es sind die privaten Bauherren, die ein größeres Projekt angehen. Sie müssen ihr Projekt nicht durchdrücken und wirtschaftlich das Meistmögliche herausholen. Sondern offen sein mit ihrem Projekt und auch akzeptieren, wenn es sich nicht so absolut oder eventuell auch gar nicht verwirklichen lässt, weil anderen Erkenntnisse zu dieser Einsicht führen.
- Politiker/innen, die nicht mehr von Einzelinteressen, sei es aus der Partei oder der Gesellschaft, geleitet werden, sondern es schaffen, das Projekt mit dem Gemeinwesen in Einklang zu bringen und so das Gemeinwohl zu stärken.

Mediation ermöglicht Kommunikation in einer Gemeinde

Alle reden mit – dieser bisher in der Planung als größten anzunehmendes Chaos gesehen, verwandelt sich nun in den größtmöglichen Nutzen für die Planung und für das Gemeinwesen. In der Gemeinde braucht es eine Kommunikation mit gegenseitigem Respekt und Wertschätzung, die die Kompetenz jedes und jeder akzeptiert und dann zum Wohle aller zusammenführt. Wir reden mit und sind somit mündige Bürger/innen einer Kommune und identifizieren und so mit der Kommune.

Mit einer neuen Planungskultur wird eine Kommunikation auf Augenhöhe zwischen Verwaltung, Planungsakteuren, Politik und Bürgern erreicht, indem sie zusammengeführt werden, um über die Planung zu reden, sich auszutauschen und dann gemeinsam zu entscheiden. Damit dieser Kommunikationsprozess gut gelingt, braucht es neutrale Dritte Personen, die den Prozess einleiten und anleiten.

Mediation und Mitwirkung

Die Bürger/innen sind weit darüber hinaus, nur beteiligt werden zu wollen. Sie wollen mitwirken und sind auch in der Lage mitzuwirken. Mediation bietet sich als gutes Verfahren der Mitwirkung an. Ein professioneller Beteiligungsprozess, konzipiert und durchgeführt von Mediator/innen, die Planungen von der ersten Zieldefinition bis zur Fertigstellung des Projektes begleiten, wird Folgendes bewirken:

- Erstens werden sich alle Beteiligten ihrer unterschiedlichen Rollen bewusst. Die Trennung von Fach- und Prozesskompetenz ermöglicht einen respektvollen Umgang der Teilnehmer/innen miteinander. So kann eine ernsthafte Mitwirkung auf Augenhöhe erreicht werden.
- Zum Zweiten wächst in der Mediation das Vertrauen der Teilnehmer/innen untereinander. Dies ist wichtig für ein Gemeinwesen, wichtig für ein neues Miteinander von Bürgern, Politik und Verwaltung in der Zukunft. Eine neue Kultur ist entstanden.
- Drittens werden in einem Mediationsverfahren die Anliegen der Beteiligten ernst genommen. Die Beteiligten begegnen einander partnerschaftlich. Wer mitwirkt, identifiziert sich mit dem Ergebnis und wird sich mit seiner Kommune stärker identifizieren.

Autor

Roland Schüler ist Geschäftsführer des Friedensbildungswerks Köln und Mediator BM sowie anerkannter Ausbilder Mediation BM. Er ist Sprecher der Fachgruppe »Mediation bei Planen & Bauen« des Bundesverbands Mediation. Seit über 20 Jahre ist er in der Kölner Kommunalpolitik tätig, als Vertreter von Initiativen und als ehrenamtlicher Politiker in der Bezirksvertretung Köln-Lindenthal (130.000 Einwohner/innen) und dort seit 2 Jahren stellv. Bezirksbürgermeister. Er hat 2006 an den Punkten zur Bürgerbeteiligung mitgearbeitet, die dann vom Rat der Stadt Köln beschlossen wurden. Die Fachgruppe Mediation hat 10 Thesen für eine Bürgermitwirkung und Mediation erarbeitet. Zuletzt hat das Friedensbildungswerk zusammen mit der Werkstatt für gewaltfreie Aktion Freiburg eine Tagung zu Politischer Mediation durchgeführt.

Kontakt:

Roland Schüler
Friedensbildungswerk Köln
Obenmarspforten 7–11
50667 Köln
Tel: (02 21) 9 52 19 45
E-Mail: fbkkoeln@t-online.de
www.friedensbildungswerk.de

Redaktion

Stiftung MITARBEIT
Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft
Eva-Maria Antz, Ulrich Rüttgers
Ellerstr. 67
53119 Bonn
E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de