

Beteiligungsverfahren Rathausforum Berlin

Schlussfolgerungen, übertragbare Ansätze
und Fallstricke



Luise Adrian
Ricarda Pätzold



Deutsches Institut für Urbanistik

 **Sonder-
veröffentlichung**

Beteiligungsverfahren Rathausforum Berlin

Schlussfolgerungen, übertragbare Ansätze und Fallstricke

Ein Kommentar

Autorinnen:

Luise Adrian (adrian.prozessnavigation)

Ricarda Pätzold (Difu)

Berlin, August 2016

Inhalt

Vorbemerkung	4
Gespräch mit Senatsbaudirektorin Regula Lüscher und Prof. Martin zur Nedden	5
1. Einführung: Der Dialogprozess Rathausforum.....	9
1.1 Einordnung des Beteiligungsgegenstandes.....	9
1.2 Aufgabe, Ziele und Grundsätze des Dialogprozesses.....	10
1.3 Prozessgestaltung: Strukturen.....	11
1.4 Prozessablauf: Formatmix und Dramaturgie	12
2. Schlussfolgerungen und Denkanstöße.....	17
2.1 Konnten die Ziele des Verfahrens erreicht werden?	17
2.2 Was können welche Formate leisten?.....	25
2.3 Prinzipien der Herangehensweise	28
3. Resümee und Ausblick.....	34

Vorbemerkung

Die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an Stadtentwicklungsprozessen ist ein Thema, mit dem sich viele Kommunen in Deutschland intensiv auseinandersetzen. Entsprechend hat das Deutsche Institut für Urbanistik – das Forschungsinstitut der Städte und Gemeinden – das Thema bereits vor Jahren zu einem Schwerpunkt in Forschung und Beratung gemacht.

Trotz des mittlerweile reichhaltigen Erfahrungsschatzes im Bereich Partizipation befinden sich die Kommunen in Deutschland nach wie vor in einer Phase des Suchens und Ausprobierens. Die unterschiedlichen Wege und Ansätze zu diskutieren und um Antworten zu ringen, wird eine wesentliche Aufgabe auch der kommenden Jahre sein.

Der Dialogprozess zum Rathausforum ist mit Blick auf die Besonderheit der Fläche und Konfliktlage, aber auch bezüglich der zugrunde gelegten Prinzipien, Strukturen und Formate ein interessantes „Reallabor“. Deshalb hat das Difu den Dialogprozess im Jahr 2015 begleitet. Ziel war es, Erkenntnisse und Denkanstöße für andere Verfahren zu gewinnen. Ausdrücklich ging und geht es weder um inhaltliche Bewertungen dieses konkreten Verfahrens noch um eine wertende Beurteilung im Sinne einer Evaluation – zumal der Prozess erst einen ersten Meilenstein erreicht hat und eine abschließende Einschätzung derzeit gar nicht möglich wäre. Auch sind die Erwartungen und Einschätzungen von Wissenschaft, Verwaltung, Politik, Presse, organisierten Interessenvertretungen und Bürgerschaft aufgrund ihrer Eigenlogiken nicht einheitlich. Insofern gibt es auch in der „Draufsicht“ unterschiedliche Schlussfolgerungen zu dem Beteiligungsverfahren.

Damit können auf Basis der dem Kommentar zugrundeliegenden Recherchen und Überlegungen keine abschließenden Antworten auf die vielen Fragen und Herausforderungen von Partizipation geliefert werden. Das vor-

liegende Paper ist vielmehr als eine Diskussionsgrundlage zu verstehen, die auf folgenden methodischen Säulen beruht:

- Beobachtende Teilnahme an Offline-Veranstaltungen (inkl. Kurzgespräche mit Teilnehmenden), Online-Formaten sowie Kuratoriumssitzungen,
- Gespräche mit Mitgliedern des Kuratoriums, der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (SenStadtUm) und der Geschäftsstelle (Agentur Zebralog, vgl. 1.3),
- Kurzauswertung der Medienberichterstattung (Presseecho/Internetblogs etc.),
- Auswertung von Datenerhebungen der Geschäftsstelle, insbesondere zu erreichten Zielgruppen,
- Rückkopplungsrunden mit Expertinnen und Experten aus dem Difu,
- erfahrungsgestützte Plausibilitätsüberlegungen.

Gespräch mit Senatsbaudirektorin Regula Lüscher und Prof. Martin zur Nedden



Das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) hat die vorliegende Studie zum Rathausforum Berlin aus Eigenmitteln finanziert. Warum hatte das Institut ein so großes Interesse daran, dieses Verfahren zu begleiten?

Prof. Martin zur Nedden: Partizipation ist am Difu seit Jahrzehnten kontinuierlich ein Thema. Auch während der letzten drei Jahre haben wir zahlreiche Beiträge dazu veröffentlicht, zum Beispiel „Auf dem Weg zu einer kommunalen Beteiligungskultur: Bausteine, Merkposten und Prüffragen“, „Beteiligungsprozesse – unterschätztes Potenzial in der Verkehrsplanung“ oder „Klimaschutz und Partizipation“. Das Verfahren zum Rathausforum war und ist für das Difu von besonderem Interesse – zum einen, weil es um einen sehr bedeutenden Raum in einer bedeutenden Stadt geht, zum anderen, weil hier viele unterschiedliche Elemente und Formate zum Einsatz kommen sollten. Wir wollten Wirkung, Erfolgsfaktoren und eventuelle Hemmnisse analysieren.

Frau Lüscher, was ist für Sie das Besondere an diesem Verfahren?

Senatsbaudirektorin Regula Lüscher: Die erste Besonderheit ist, dass dieser Ort eine überregionale Bedeutung hat. Das Verfahren

richtete sich also nicht nur an eine kleine Gruppe im Kiez, sondern an eine breite Öffentlichkeit. Die zweite Besonderheit ist, dass wir das Verfahren ergebnisoffen gestartet haben, obwohl die Zukunft dieses Ortes natürlich schon viele Jahre diskutiert wurde und es bereits sehr ausdifferenzierte Meinungen dazu gab. Wir wollten bewusst noch einmal am „Punkt Null“ beginnen. Die dritte Besonderheit ist, dass wir ein Kuratorium gebildet haben, das einzig und allein die Aufgabe hatte, darauf zu achten, dass das Verfahren wirklich ergebnisoffen bleibt, dass es inhaltlich nicht beeinflusst wird und dass es transparent durchgeführt wird. Nur so war diese Ergebnisoffenheit auch glaubwürdig zu vermitteln.

Was kann Berlin aus dem Prozess für andere Verfahren lernen?

Lüscher: Vom Resultat her gedacht ist es gelungen, dass am Schluss nicht ein bloßes Ja oder Nein steht, sondern differenzierte Leitlinien erarbeitet wurden. Natürlich bleiben nach wie vor gewisse Widersprüchlichkeiten, aber es gehört zur Planung dazu, mit diesen umgehen und Kompromisse zu finden. Es ist auch wichtig, dies den Bürgerinnen und Bürgern zu vermitteln. Auch für andere Verfahren – gerade wenn es erst einmal um die

„Raumprogrammierung“ und nicht schon um die Gestaltung geht – sollte man sich also vornehmen, die Debatte ergebnisoffen zu führen und sie nicht in einer reinen Ja-Nein-Haltung enden zu lassen.

Es gab immer wieder den Einwurf, man könne mit konkreten Vorschlägen, mit Plänen und Bildern besser arbeiten. Warum sind Sie nicht mit konkreteren Vorstellungen in das Verfahren gegangen?

Lüscher: Unter anderen Bedingungen wäre ich vielleicht mit Visualisierungen in das Verfahren gegangen. Dieser Ort aber hatte eine so lange Vorgeschichte, in der man im Grunde genommen immer primär über Gestaltungsfragen diskutiert hat, über die Frage Bebauung versus Nicht-Bebauung, ohne die Nutzungsfragen wirklich zu beantworten. Hier wäre die Visualisierung eine Falle gewesen, weil man es nicht geschafft hätte, sich von den Bildern zu lösen und die gewünschten Nutzungen in den Vordergrund zu rücken. Fakt ist, dass jedes Beteiligungsverfahren individuell entworfen werden muss.

Zur Nedden: Ich kann das unterstreichen. Wenn man mit Plänen oder Konzepten in ein solches Verfahren hineingeht, bekommt man in der Regel den Vorwurf, bereits schon alles Mögliche entwickelt zu haben. Wenn man es nicht macht, kommt der Vorwurf, man selbst habe keine Vorstellungen. Man muss von Fall zu Fall entscheiden, welchen Weg man geht. Allen wird man es nie Recht machen. Das muss aber auch nicht das Ziel sein.

Widerspricht die individuelle Verfahrensgestaltung nicht ein Stück weit der Tool-Box-Idee? Es geht ja auch um die Reduzierung des Aufwands. Nützen die vielen Handbücher gar nicht, oder gibt es doch eine Art „Standardisierungsfähigkeit“ von Verfahren?

Zur Nedden: Ich meine schon, dass es Grundprinzipien und wichtige Erfahrungen aus einer Fülle von Prozessen gibt, aus denen sich gewisse Lehren ziehen lassen. Aber man kann solche Dinge nie einfach 1:1 übernehmen, sondern muss sich mit den konkre-

ten Rahmenbedingungen auseinandersetzen und nachjustieren, um Verfahren an die eigenen Verhältnisse anzupassen. Ein Instrumentenkasten enthält die Grund-Ingredienzen, aber das Rezept muss individuell entwickelt werden.

Lüscher: Wenn Handbücher oder Tool-Boxes erarbeitet werden, ist es, meine ich, enorm wichtig zu erklären, warum man welche Verfahren so oder anders gestaltet. Wenn die Voraussetzungen transparent sind, fällt es leichter, die Erfahrungen auf den eigenen Fall anzuwenden. Aber es gibt sicherlich auch Dinge, die man einfach grundsätzlich nicht tun sollte oder grundsätzlich tun sollte. Zum Beispiel muss man sich am Anfang überlegen, was gestaltbar ist und was nicht oder wer an welcher Stelle was entscheidet.

Es gibt offenbar wieder eine Sehnsucht nach großen Entscheidungen in der Stadtgestaltung. Stimmt der Vorwurf, dass die Architektenprofession sich nicht mehr traue, eindeutig Stellung zu beziehen, und Bürgerbeteiligung zu viel Kleinteiliges in die Diskussion trage?

Zur Nedden: Ich halte das für nicht richtig. Das, was Architekten und Planer tun, bestimmt ganz wesentlich die Stadt, zum Beispiel – um nur einen Aspekt zu nennen – den öffentlichen Raum als ein Kernelement der Stadt. Wir wollen, dass Bürgerinnen und Bürger sich mit ihrer Stadt identifizieren; dann müssen wir ihnen natürlich auch die Gelegenheit geben, an der Entwicklung der Stadt mitzuwirken. Deshalb ist es wichtig, sie in Planungsprozesse einzubinden. Bürgerbeteiligung ist aus meiner Sicht kein Zeichen von Schwäche, sondern ein Zeichen von Offenheit. Das heißt aber überhaupt nicht, dass sich die Planungsprofession deswegen einer Stellungnahme enthalten sollte, im Gegenteil. Nach wie vor muss natürlich die fachliche Meinung eine Rolle spielen, deshalb muss sie auch klar geäußert werden. Ich habe während der Jahre meines praktischen Tuns manchmal bedauert, dass sich Planerinnen und Planer während solcher Verfahren nicht geäußert haben, sondern erst hinterher, als

die Entscheidung gefallen war. Aus meiner Sicht sollte sich die Planungsprofession viel stärker in solche Prozesse einbringen. Man muss allerdings in jedem Fall zu Beginn sehr deutlich machen, wer der Letztentscheider ist. Das kann von Verfahren zu Verfahren sehr unterschiedlich sein. In der Regel werden die demokratisch gewählten Gremien die abschließenden Entscheidungen treffen.

Lüscher: Zunehmend wird ja behauptet, dass Beteiligung bzw. direkte Demokratie die bessere Demokratie sei. Darüber müsste man, meine ich, einfach wieder einmal richtig diskutieren. Wenn die direkte Demokratie so funktioniert, dass einfach die Mehrheit die Minderheit niederbrüllt und es keine Berücksichtigung von Minderheitenmeinungen gibt, dann ist sie natürlich die schlechteste Art der Demokratie. Die repräsentative Demokratie hat erst einmal den Vorteil, dass diejenigen, die entscheiden, dafür gewählt sind, dies zu tun, und auch gewählt sind, sich mit komplexen Themen auseinanderzusetzen. Wenn man nun zu der Frage kommt, wie man Beteiligungsformate in ein System der repräsentativen Demokratie einbinden kann, dann müssen alle Seiten noch dazulernen: Bürgerinnen und Bürger müssen akzeptieren, dass sie eine beratende Rolle und insbesondere die Aufgabe haben, ihr persönliches Wissen und Erleben einzubringen, damit diejenigen, die entscheiden müssen, dies reflektierter tun können. Umgekehrt müssen die Repräsentantinnen und Repräsentanten lernen, diese Anregungen auch zu nutzen. Dieses Zusammenspiel zwischen Bürgerschaft und Politik wollten wir in dem Verfahren zum Rathausforum „üben“.

Eine zweite Frage ist die nach dem Verhältnis zwischen Planungsprofession und Bürgerbeteiligung. Ich meine, es gibt hier keine großen Unterschiede zu anderen Berufsgruppen. Es geht darum, dass diejenigen, die etwas professionell umsetzen, mit den Meinungen und Erfahrungen der Nutzerinnen und Nutzer umgehen lernen. Umgekehrt geht es darum, dass die Bürgerinnen und Bürger akzeptieren lernen, dass ihre Arbeitsergebnisse durch Planung und Gestaltung interpretiert werden.

Im Beteiligungsprozess zum Rathausforum ging es um die Programmierung der Fläche; das Ergebnis konnte man gut sprachlich formulieren. Im nächsten Schritt muss dies im Hinblick auf Finanzierungsfragen, aber auch auf mögliche Träger von Nutzungsprogrammen oder auf konkrete Gestaltungsfragen vertieft werden. Das Erlernen dieser Rollenverteilung bzw. dieser geteilten Autorenschaft wird uns in weiteren Beteiligungsprozessen immer wieder beschäftigen.

Zur Nedden: Das ist richtig. Und ich denke, es ist auch eine Frage der Dimension des jeweiligen Projektes. Bei einer kleinen Anlieger-Stichstraße können die Meinungen und Vorschläge der Anlieger natürlich viel Raum bekommen. Die Auswirkungen sind auf die eine Straße begrenzt, und wenn der technische Rahmen eingehalten wird, kann dem Bürgerwillen stärker Rechnung getragen werden. Der gegenteilige Fall ist das Rathausforum, die Berliner Mitte. Der Raum hat eine stadtweite, auch internationale Bedeutung, wird auch von Touristinnen und Touristen genutzt, liegt in der Mitte einer Weltmetropole. Hier sind Bürgerinnen und Bürger Beteiligte, die ihre Sichtweisen einbringen. Es folgt dann ein Abwägungsprozess, auf dessen Basis die Stadtverwaltung konkrete Entscheidungsvorschläge entwickelt, die letztlich von den gewählten politischen Gremien geprüft und gegebenenfalls beschlossen werden.

Eine Besonderheit dieses Verfahrens war auch das sogenannte Dialogversprechen seitens der stadtentwicklungspolitischen Sprecherinnen und Sprecher. Hat das zu einem intensiveren Kontakt zwischen Politik und Bürgerschaft geführt?

Lüscher: Der entscheidende Punkt ist: Durch diese Vereinbarung ist es gelungen, dass keine Fraktion das Verfahren politisch instrumentalisiert hat, was sonst sehr leicht passieren kann. Es gab die klare Vereinbarung, dass die Fraktionen den Prozess begleiten und sich währenddessen mit Positionierungen zurückhalten. Zudem wurde durch

diese Vereinbarung wahrscheinlich das Resultat ernster genommen.

Frau Lüscher sprach vorhin an, dass wir eine neue Debatte über Demokratie brauchen. Muss in der Planung doch mehr über repräsentative Formen der Bürgerbeteiligung nachgedacht werden? Könnte z.B. eine Planungszelle die Zufriedenheit mit den Ergebnissen erhöhen?

Zur Nedden: Meine Erfahrung ist, dass auch die Ergebnisse einer Planungszelle nicht zwingend auf breite Zustimmung in der Bevölkerung stoßen. Der Erfolg versprechende Weg ist wirklich, die Bürgerinnen und Bürger ernst zu nehmen, sich ernsthaft mit ihren Anliegen auseinanderzusetzen und am Ende den Abwägungsprozess offenzulegen und zu erklären, warum bestimmte Entscheidungen getroffen wurden. Ich denke, damit wird man langfristig das Interesse und das Engagement der Bevölkerung für ihre Quartiere und vielleicht auch die Gesamtstadt erhöhen können. Wir werden nie Lösungen finden, die alle für immer gemeinsam tragen. Manchmal kommt man auch nach zehn oder 15 Jahren, wenn sich die Rahmenbedingungen geändert haben, zu anderen Einschätzungen. Aber insgesamt sind solche Prozesse, meine ich, gut investierte Zeit, weil die Akzeptanz für die Umsetzungsprozesse steigt – und weil man gegenüber einzelnen, protestierenden Bürgergruppen glaubwürdig argumentieren kann, wenn man zuvor ein transparentes Verfahren durchgeführt hat.

Frau Lüscher, wie geht es mit dem Rathausforum weiter, was ist der aktuelle Stand?

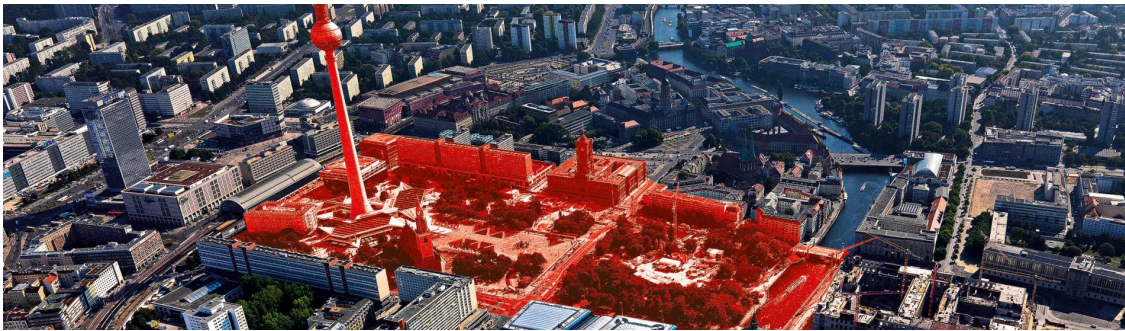
Lüscher: Unterdessen hat das Abgeordnetenhaus die Bürgerleitlinien beschlossen, sogar fraktionsübergreifend. Das ist sicher dem Prozess geschuldet – ein kleines Wunder, wenn man sich erinnert, wie groß die Grabenkämpfe waren. Weiterhin wurde festgelegt, dass wir nun drei Themen bzw. Fragen fachlich vertiefen: Das erste Thema ist, wie Geschichte an diesem Ort erlebbar gemacht werden kann. Das zweite Thema ist Verkehrsberuhigung bzw. die Frage, wie das

Areal besser mit seinem Umfeld vernetzt werden kann. Das dritte Thema ist die Frage, ob dieser offene Raum eine Bedeutung für das Stadtklima hat. Wir kommen nun also in eine Phase, in der mehr und mehr Fachleute einbezogen werden. Das ist natürlich eine kritische Phase, weil es gelingen muss, den Kommunikationsprozess, das Engagement währenddessen nicht abbrechen zu lassen. Und wir sind darauf angewiesen, dass in der nächsten Legislaturperiode nochmals entsprechende Mittel bereitgestellt werden, denn Partizipation kostet Ressourcen. Natürlich wird die neue politische Konstellation Einfluss darauf haben, ob dieser Prozess mit mehr oder mit weniger Energie und Tempo vorangetrieben wird. Ich meine, wenn der Prozess jetzt abbricht, dann können wir in zwei Jahren von vorne beginnen, dann war die ganze Mühe umsonst. Solche Partizipationsverfahren und ihre Resultate haben eine extrem kurze Halbwertszeit. Die Beteiligten haben dann neue Interessenschwerpunkte, neue Menschen kommen hinzu, alle Fragen werden neu aufgeworfen. Das ist in solchen Verfahren eine große Schwierigkeit. Und oft können wir die Umstände nicht oder kaum beeinflussen. Wenn wir in spätestens zwei Jahren nicht ein hinlänglich verbindliches Konzept haben, das in Teilen auch mit finanziellen Ressourcen untersetzt ist, dann beginnen wir wieder von neuem.

Und noch einen allgemeinen Punkt möchte ich ansprechen: Ich meine, dass es in einer Stadt immer Orte geben wird, für die in irgendeiner Form Beteiligungsverfahren durchgeführt werden müssen. Einerseits gibt es strategische Orte, die emotional dermaßen besetzt sind, dass man sie ohne Bürgerbeteiligung gar nicht weiterbringen kann. Andererseits gibt es viele kleinere Projekte, die von Beteiligung unglaublich viel profitieren, weil dadurch die Umsetzungen nah an denjenigen dran sind, die die Orte wirklich nutzen werden. Die größte Herausforderung sind aber sicherlich gesamtstädtische Beteiligungsverfahren – wie das Rathausforum.

Das Gespräch führten Luise Adrian und Ricarda Pätzold am 06.07.2016.

1. Einführung: Der Dialogprozess Rathausforum



Luftbild Rathausforum

1.1 Einordnung des Beteiligungsgegenstandes

Die Debatte über das Rathausforum bzw. das Areal des Rathausforums ist in mehrfacher Hinsicht außergewöhnlich.

Das Rathausforum ist eine der **prominentesten Flächen** in der Mitte der Stadt, die eine große Bedeutung für die Gesamtstadt und darüber hinaus hat. Es ist die letzte Fläche dieser Dimension in der historischen Mitte, über deren Gestaltung und Nutzung noch nicht abschließend entschieden wurde. Mit dem Fernsehturm, dem Roten Rathaus, der Marienkirche oder dem Neptunbrunnen sind hier wichtige Identifikations- und touristische Anziehungspunkte lokalisiert. Die Rekonstruktion des Schlosses gegenüber der Spree, die Umsetzung des Masterplans Museumsinsel und die Planungen am Alexanderplatz als neue städtebauliche Setzungen werden den umgebenden Raum des Rathausforums in den nächsten Jahren grundlegend verändern.

Die Fläche hat eine **starke geschichtliche Symbolkraft**: Hier lag ein großer Teil der Stadterweiterung in der ersten Hälfte des 13. Jahrhunderts, die mittelalterliche kleinparzellierte Neustadt. Im Boden finden sich noch immer zahlreiche Zeugnisse der 800-jährigen

Besiedlungsgeschichte. Das Gebiet steht weiterhin für die monumentalen Achsen-Planungen der Nationalsozialisten für die Reichshauptstadt Germania und deren flächenhaften Kahlschlag, Hand in Hand gehend mit der „Arisierung“ bzw. Enteignung der jüdischen Bevölkerung. Die Stadtzerstörung dieser Zeit fand in Kriegsschäden durch Luftangriffe ihre Fortsetzung. Schließlich steht das Areal aber auch für die Umgestaltung als städtebauliches Zentrum der Hauptstadt der DDR, in deren Folge die verbliebene Bebauung weitgehend abgerissen und die Planung ohne Rücksicht auf historische Stadtbezüge umgesetzt wurde. Umgekehrt ausgedrückt steht der Ort für die Geschichte des geteilten Deutschlands, für die DDR-Moderne, für Rahmenbedingungen, die es erlaubten, eine Fläche dieser Dimension in der Mitte der Stadt freizuhalten. Der Luxus dieses Freiraums, den sich Einheimische und Touristen, Jugendliche und „Randgruppen“ längst angeeignet haben, ist auch für jene spürbar, die sich nicht dezidiert mit der geschichtlichen Dimension der Fläche beschäftigen.

Die **Debatte** über die Zukunft des Terrains reicht zurück in die **1990er-Jahre**. Im Planwerk Innenstadt wurde die Fläche 1999 zunächst als grünteiliger Freiraum ausgewiesen. Der Workshop „Visionen“ sollte 2009 die Öffentlichkeit für die Potenziale der Flä-

che sensibilisieren. Dazu wurden fünf sehr unterschiedliche Visionen für die Gestaltung und Nutzung des Freiraums Rathausforum bildhaft ausformuliert und zur Diskussion gestellt. Die zugespitzten Visualisierungen wurden allerdings missverstanden und haben Ängste ausgelöst und Widerstände verstärkt. Bis 2011 folgten verschiedene Gutachten und Wettbewerbe. Zwar wurden vom Senat Leitsätze für das Gebiet beschlossen, eine Entscheidung über die Zukunft der Fläche aber ist bis heute nicht gefallen.

Die **Konfliktlage hat sich im Laufe der Jahre verschärft und institutionalisiert**. Es bildeten sich Fronten: auf der einen Seite die Befürworter einer parzellenscharfen Rekonstruktion der mittelalterlichen Stadt – zumindest eines Wiederaufbaus auf dem alten Stadtgrundriss –, auf der anderen Seite die „Verteidiger“ der öffentlichen Freifläche. Eine dritte Gruppe, die für ein Modellvorhaben des bezahlbaren Wohnens in einer modernen Bebauung eintritt, konnte sich kaum bemerkbar machen. Auch gemäßigte Positionen gingen in der hitzigen Debatte eher unter. Nach und nach stellten sich Institutionen, Lehrstühle, Medien, Verbände, Politik und bekannte Persönlichkeiten hinter die Positionen, und es bildeten sich neue Vereine und informelle Gruppen der Stadtgesellschaft und Fachwelt, welche die unterschiedlichen Lager repräsentieren.

Die **Debatte** über die Zukunft der Fläche, über ihre Bedeutung, über Funktionen und Nutzungen **wird überlagert von einer Konfliktlage, hinter der letztlich eine hoch-emotionale „Glaubensfrage“ steht**. Es geht um ein grundsätzliches Stadt- und Geschichtsverständnis, um die Frage, ob und wie Stadtzerstörungen durch Rekonstruktion „heilbar“ sind oder sein sollten, um den Umgang mit dem Erbe des sozialistischen Städtebaus, um ein grundsätzliches Verständnis von richtiger und falscher Maßstäblichkeit, um die Sehnsucht nach einem mittelalterlichen Stadtkern bzw. die grundsätzliche Verteidigung des öffentlichen Raums gegenüber einer privatwirtschaftlichen „Verwertung“. Die gegensätzlichen Pole waren bisher den je-

weils anderen Argumenten kaum zugänglich und auch durch Kompromisse nicht versöhnbar. Nicht zuletzt hat sich der Konflikt zu einem „Stellvertreterkrieg“ und „Machtkampf der Generationen“ in Berlin ausgeweitet (vgl. Kap. 2.1).

Schließlich sei darauf hingewiesen, dass auf der Fläche im Unterschied zu anderen bedeutenden Flächen derzeit **kein Bebauungsdruck** liegt. Die Initiatoren können also ungewöhnlich neutral in die Beteiligung gehen. Handlungsdruck ergibt sich aus der wachsenden Polarisierung und dem medialen Druck – auch vor dem Hintergrund der bevorstehenden Fertigstellung des Humboldtforums und der anstehenden Entscheidungen im verkehrlichen Bereich.

Entsprechend dieser Besonderheiten ist der Beteiligungsprozess und sind die im Folgenden dargelegten Schlussfolgerungen und Ableitungen einzuordnen.

1.2 Aufgabe, Ziele und Grundsätze des Dialogprozesses

Das Abgeordnetenhaus von Berlin erteilte 2014 der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt den Auftrag, einen von Zivilgesellschaft und Politik gemeinsam getragenen diskursiven Prozess zur Zukunft des Rathausforums zu gestalten. Ziel des Dialogprozesses sollte es sein, Leitlinien zur zukünftigen Entwicklung des Rathausforums als Grundlage der weiteren Arbeit, z.B. im Rahmen eines städtebaulichen Wettbewerbes, zu definieren. Die Ergebnisse der Stadtdebatte 2015 sollten dem Abgeordnetenhaus Ende 2015/Anfang 2016 als „Manifest“ übergeben werden. **Die abschließende Entscheidung über die Zukunft der Fläche behält sich das Abgeordnetenhaus vor**. Gleichwohl verpflichtete sich die Politik zu Beginn des Verfahrens, den Prozessbeteiligten auf Augenhöhe und ohne Vorfestlegungen zu begegnen. Die stadtentwicklungspolitischen Sprecherinnen und Sprecher unter-

zeichneten im Rahmen der Auftaktveranstaltung ein Dialogversprechen, in dem sie sich zu einem **ergebnisoffenen und transparenten Prozess** bekannten. **Die Ergebnisse des Bürgerdialogs sollen damit einen impulsgebenden Charakter für den weiteren Planungsprozess haben.**

Entsprechend der großen Bedeutung des Ortes und der Debatte wurde von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt ein Beteiligungsprozess initiiert, mit dem im Hinblick auf Umfang, Formate und Strukturen Neuland betreten wurde.

Der Gestaltung des Dialogprozesses lagen drei **übergeordnete Ziele** zu Grunde:

- **Einbindung einer breiten Öffentlichkeit** und damit Beitrag zur Schaffung einer breiten Akzeptanz für die zukünftige Entwicklung des Areals;
- **Versachlichung der Debatte**, Weitung des Blickes, Überwindung polarisierter Haltungen;
- **Entwicklung von Leitlinien als geeignete/zielführende Grundlage für zukünftige Entscheidungen des Abgeordnetenhauses.**

An diesen Zielen und den Versprechen der Verfahrensgrundsätze – Ergebnisoffenheit, Augenhöhe, Transparenz – werden Prozess und Ergebnis zu messen sein.

1.3 Prozessgestaltung: Strukturen

Zunächst galt es, Strukturen zu schaffen, die dem Grundsatz der Ergebnisoffenheit gerecht werden, d.h. glaubhaft die Neutralität der Verwaltung und Politik abbilden.

Kuratorium

Als wesentlicher Pfeiler dafür wurde von der Senatsbaudirektorin ein 15-köpfiges Kurato-

rium einberufen, das wichtige Akteursgruppen repräsentierte, u.a.:

- Vertreterinnen und Vertreter der Gruppen, die sich bereits inhaltlich oder verfahrensbezogen zum Areal positioniert hatten (Planungsgruppe Stadtkern im Bürgerforum Berlin e.V., Stiftung Zukunft Berlin, Hermann-Henselmann-Stiftung, Stiftung Berliner Schloss – Humboldtforum, Think Berlin, BUND Berlin e.V.),
- Sprecherinnen und Sprecher für spezifische Zielgruppen (Anwohnerschaft, Jugendliche, soziale Randgruppen, Frauen) sowie
- wichtige Akteure/Interessenvertreter im Gebiet und darüber hinaus wie Kirche, Bezirk Mitte, Senatskanzlei, Wirtschaft, Tourismus.

Aufgabe des Kuratoriums war es, den Dialogprozess mitzugestalten, einen transparenten Verfahrensablauf und die Berücksichtigung aller Bevölkerungsgruppen in einer fairen und ergebnisoffenen Diskussion sicherzustellen, also **„Wächter“ über den Prozess und dessen Qualität** zu sein. Das Kuratorium tagte etwa alle vier Wochen und beriet die Senatsverwaltung sowie im Fortgang auch die Geschäftsstelle hinsichtlich der Prozessschritte, inhaltlichen Schwerpunkte, strategischen Meilensteine, Formate etc. und koppelte dies auch mit den stadtentwicklungspolitischen Sprecherinnen und Sprechern rück. Zudem war das Kuratorium wesentlich an der **Vorbereitung der offenen Ausschreibung für die Geschäftsstelle** und der **Entscheidung zur Vergabe** beteiligt. So wurden im Kuratorium entscheidende Weichen für den Prozessablauf gestellt. Explizit hatte das Gremium *nicht* den Auftrag, inhaltliche Entscheidungen zu treffen oder im Sinne einer Jury Ergebnisse inhaltlich zu bewerten (wie es Kuratorien in Wettbewerbsverfahren oft tun). Zu Beginn des Verfahrens unterzeichneten alle Beteiligten eine Geschäftsordnung, die entsprechende Regelungen enthielt.

Geschäftsstelle

Die Geschäftsstelle hatte die Aufgabe, in enger Zusammenarbeit mit der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt die Gesamtprojektleitung und **Gesamtkoordination** zu übernehmen sowie die Öffentlichkeitsarbeit zu begleiten. In Abstimmung mit dem Kuratorium steuerte sie den gesamten Dialogprozess, entwickelte Kommunikations- und Beteiligungsformate und bereitete die Informationen aus den unterschiedlichen Formaten transparent auf. Die ausgewählte Agentur Zebralog konzipierte und begleitete weiterhin die Online-Formate und den Internetauftritt und bereitete für die Senatsverwaltung die Ausschreibungen für die Durchführung der Offline-Formate und künstlerisch-spielerischen Formate vor. Darüber hinaus organisierte, moderierte und dokumentierte sie die Kuratoriumssitzungen. Alle Protokolle der Sitzungen sind auf der Internetseite der Stadtdebatte einsehbar.

Dialogbotschafterinnen und Dialogbotschafter

Um einerseits die Anschlussfähigkeit von Formaten zu gewährleisten und andererseits neben dem Kuratorium auch eine Art „**Bürgergremium**“ zu schaffen, wurden in der ersten Phase der Stadtdebatte insgesamt 24 „**Dialogbotschafterinnen und Dialogbotschafter**“ bestimmt. In den ersten drei Vor-Ort-Veranstaltungen schlugen alle Arbeitsgruppen Personen vor, von denen dann jeweils sechs ausgelost wurden. Im ersten Online-Dialog wurden die drei Autorinnen und Autoren der Beiträge mit den meisten positiven Bewertungen („Likes“) sowie drei weitere Personen ausgewählt, die besonders konstruktive Gegenargumente angeführt hatten. Nicht gelungen ist es, auch im Rahmen des „Partizipativen Theaters“ (siehe weiter unten) Dialogbotschafterinnen und Dialogbotschafter zu gewinnen. Die Geschäftsstelle koppelte mit dem Gremium unter anderem im Vorfeld des Halbzeitforums die 15 Thesen sowie im Vorfeld und im Nachgang des Abschlussforums das Ergebnispapier rück. Auch mit

diesem Gremium wurde ein deutliches Zeichen für Offenheit und Transparenz gesetzt.

1.4

Prozessablauf: Formatmix und Dramaturgie

In der Stadtdebatte wurde ein sehr umfangreicher Mix aus Formaten entwickelt, der eine möglichst breite Beteiligung der Stadtgesellschaft erreichen und dem Anspruch eines offenen Beteiligungsprozesses gerecht werden sollte. Im Folgenden wird der Ablauf der Stadtdebatte kurz skizziert.

Online-Umfrage (13. Februar bis 18. April 2015): Eine vorgeschaltete Online-Umfrage sollte Aufmerksamkeit für den Prozess generieren, informieren und sensibilisieren. Durch zwei Fragen zur Einschätzung des Ist-Zustands wurde ein niederschwelliger Einstieg in die Debatte angeboten. Seit dem 13. Februar 2015 werden Informationen rund um das Verfahren auf der Internetseite bereitgestellt und kontinuierlich ergänzt.

Auftaktveranstaltung (18. April 2015, 14.00 bis 17.30 Uhr): Nach einer Phase der Information und der Unterzeichnung des Dialogversprechens durch die stadtentwicklungspolitischen Sprecherinnen und Sprecher folgte ein Informations- und Beteiligungsangebot in vielen Teilformaten (Erkundungen, Spaziergänge, Lebendige Bibliothek, Diskussionsforen, Passantenbefragung durch „Beteiligungsrikscha“ etc.). Ziel war es, erste Wahrnehmungen und Wünsche der Teilnehmenden sowie der Passantinnen und Passanten zu sammeln und – unter Aufgreifen der Themen in der Online-Umfrage – zu diskutieren. Die Ergebnisse wurden in der Nachbearbeitung quantitativ (Schwerpunkte der Diskussion) und qualitativ (Bildung von Feinkategorien durch Verschlagwortung sowie additive Zusammenstellung von z.T. sehr kleinteiligen Einzelvorschlägen) ausgewertet.

1. Online-Dialog (18. April bis 18. Mai 2015): Im ersten Online-Dialog, der am Tag

der Auftaktveranstaltung startete, wurde nach der Wahrnehmung des Ortes und nach Vorschlägen bzw. Vorstellungen zur Entwicklung des Rathausforums gefragt. Einen Monat lang konnten die Teilnehmenden zu acht Oberthemen Beiträge verfassen und Beiträge anderer kommentieren. Wer registriert war, konnte zudem Beiträge und Kommentare „ liken“. In der Auswertung wurden zu unterschiedlichen Themen Positionen herausgearbeitet und mit den jeweiligen Argumenten hinterlegt. Gleichzeitig erfolgte auch hier eine quantitative Auswertung, mittels derer Schwerpunkte der Diskussion identifiziert wurden.

1. Fachkolloquium (15. Juni 2015, 17.00 bis 21.30 Uhr): Im ersten Fachkolloquium ging es darum, ein gemeinsames Verständnis für Grundlagen, Rahmenbedingungen und Gestaltungsmöglichkeiten zu schaffen und damit ein Fundament für die weitere Arbeit zu legen. Nach einem Einführungsvortrag seitens der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt arbeiteten Kleingruppen in zwei Runden zu den Themen „Geschichte des Ortes und der bisherigen Planungen“ sowie „Herausforderungen für die zukünftige Entwicklung“. Jeweils fünf dreiminütige Impulsreferate durch Fachexpertinnen und -experten unterschiedlicher Disziplinen führten die Runden ein. Zum Ende folgte eine kurze Plenumsrunde. Im Ergebnis entstanden Ideen zur Bedeutung bzw. zu einem Leitbild für das Areal sowie Vorschläge zu Entwicklungsprinzipien, Nutzungen und dem grundsätzlichen Umgang mit der Planungsaufgabe.

2. Fachkolloquium (22. Juni 2015, 17.00 bis 21.30 Uhr) : Ziel des zweiten Fachkolloquiums war es, die Konzepte für das Areal, die in den vergangenen Jahren bereits von unterschiedlichen Gruppen erarbeitet worden waren, gesammelt vorzustellen und zu diskutieren. 20 Konzepte waren in einer „Konzeptmesse“ ausgestellt; die Verfasserinnen und Verfasser standen an den Stellwänden Rede und Antwort. Die an der Veranstaltung Teilnehmenden hatten die Aufgabe, die Konzepte in Kleingruppen anhand vorgegebener

Kriterien zu untersuchen und zu vergleichen. So sollten die jeweiligen Grundhaltungen, Prämissen, Themen, Besonderheiten und Qualitäten herausgearbeitet werden. Im Abschlussplenum wurden dann vor allem Fragen des Leitbildes und in Verbindung damit der Bedeutung und Funktion des Areals diskutiert. Es wurden aber auch die bauliche Umsetzung und der Umgang mit den Konflikten thematisiert.

1. Bürgerwerkstatt (4. Juli 2015, 10.00 bis 17.30 Uhr): Die erste Bürgerwerkstatt bot allen Interessierten die Möglichkeit, sich einen Tag lang – aufbauend auf den Ergebnissen der ersten beiden Fachkolloquien und des ersten Online-Dialogs – mit dem Rathausforum auseinanderzusetzen. Gearbeitet wurde in Kleingruppen mit sehr konkret vorgegebenen Arbeitsaufträgen und Formularen. Im Fokus standen Aspekte eines übergeordneten Leitbildes und des Nutzungsprogramms für den Ort. Im Rahmen der Leitbilddebatte wurde auch die bauliche Konfliktlage aufgegriffen: Diskutiert wurden zum einen Möglichkeiten des Umgangs mit Geschichte, zum anderen generell die Frage, ob das Ergebnis des Stadtdialogs eher ein eindeutiges Konzept oder ein Kompromiss der unterschiedlichen Haltungen sein sollte bzw. ob gerade die Brüche und Konflikte Leitthema der Gestaltung sein könnten. Im Rahmen der Erarbeitung eines Nutzungsprogramms wurde in zahlreichen Kategorien eine Vielzahl von Vorschlägen gesammelt.

„Klassische“ Veranstaltungen	Online-Debatte	Künstlerisch-spielerische Aktionen	Ausstellung/ Information
	Online-Umfrage (13.02. – 18.04.15)		
Auftaktveranstaltung (18.04.15)			
	1. Online-Dialog (18.04. – 18.05.15)		
1. Fachkolloquium (15.06.15) 2. Fachkolloquium (22.06.15) 1. Bürgerwerkstatt (04.07.15)		Erkundungstour (20.06.15) Partizipatives Theater (26.06.15) Erkundungstour (27.06.15) Erkundungstour (18.07.15) Erkundungstour (01.08.15) Partizipatives Theater (22.08.15) Erkundungstour (28.08.15)	Ausstellung vor Ort mit jeweils aktuellen Informationen zur Stadtdebatte (03.07. – 28.11.15)
Halbzeitforum (05.09.15)			
3. Fachkolloquium (28.09.15) 2. Bürgerwerkstatt (17.10.15)	2. Online-Dialog (28.09. – 23.10.15)	Erkundungstour (12.09.15) Erkundungstour (19.09.15) Partizipatives Theater (26.09.15) Erkundungstour (10.10.15) Erkundungstour (31.10.15)	
Abschlussforum (28.11.15)			

Halbzeitforum (5. September 2015, 14.00 bis 19.00 Uhr): Im Halbzeitforum ging es darum, alle bisherigen Ergebnisse und Ideensammlungen aus den Formaten zu verdichten und auf ihre Konsensfähigkeit zu prüfen, um Arbeits- bzw. Vertiefungsschwerpunkte für die zweite Dialogphase abzuleiten. Die Geschäftsstelle formulierte im Vorfeld 15 Thesen zu Diskussionschwerpunkten, die sich im Prozess herauskristallisiert hatten. Diese wurden auf der Veranstaltung vorgestellt und in moderierten Kleingruppen diskutiert. Anschließend wurden mit einem TED-Verfahren die Widerstände gegen die einzelnen Thesen „gemessen“. Erwartungsgemäß zeigten sich die größten Widerstände im Bereich des Grundkonfliktes *Bauen versus Freihalten*. Vor allem Thesen mit mittleren und starken Widerständen wurden während der Veranstaltung in Gruppen weiter diskutiert. Die Rückmeldungen zu den Thesen (auch per Fragebogen abgefragt) wurden in den weiteren Prozess integriert: allgemeine Hinweise und Ergänzungen, strittige Punkte, Widersprüche zwischen Thesen, Konkretisierungserfordernisse, fehlende Themen etc.

Ziel der zweiten Phase der Stadtdebatte zum Rathausforum war es, die fünf Thesen zur Bedeutung des Ortes, die im Halbzeitforum große Zustimmung gefunden hatten, weiter zu vertiefen. Die umstrittenen Thesen zur Gestaltung sollten zurückgestellt werden. Aussagen seien erst aus den Bedeutungsebenen und einer konkretisierten Nutzungsprogrammatik der Fläche abzuleiten. Die übrigen Thesen – z.B. zum Verkehr – sollten ebenfalls zurückgestellt werden und in vorliegender Form nachrichtlich im Bericht an das Abgeordnetenhaus aufgeführt werden, weil sie vor einer weiteren Bearbeitung erst vertieft werden müssten.

2. Online-Dialog (28. September bis 23. Oktober 2015): Im zweiten Online-Dialog wurden die fünf konsensualen Thesen zur Bedeutung des Ortes und deren Verhältnis zueinander (Synergien/Konflikte) zur Diskussion gestellt. Selbstverständlich thematisierten die Teilnehmenden aber auch die

anderen Punkte, z.B. die Frage nach Bebauung bzw. Nichtbebauung. Wieder konnten Beiträge verfasst und kommentiert sowie – sofern man registriert war – auch „Likes“ abgegeben werden. Im Ergebnis konnten zahlreiche Hinweise und Vorschläge zusammengetragen, aber auch Trends und Stimmungsbilder in quantitativer Hinsicht ausgemacht werden.

3. Fachkolloquium (28. September 2015, 17.00 bis 21.00 Uhr)

Auch während des dritten Fachkolloquiums wurden die fünf konsensualen Thesen vertieft sowie Synergien und Widersprüche zwischen ihnen identifiziert, hier wiederum in Arbeitsgruppen. Zudem wurde die Nutzungsprogrammatik zugespitzt, indem Prioritäten gesetzt wurden. Ziel war es, einer schlüssigen Gesamtprogrammierung des Ortes näher zu kommen. Ergebnis des Fachkolloquiums waren darüber hinaus Vorschläge für eine Zonierung des Areals und eine prozessuale Entwicklung.

2. Bürgerwerkstatt (17. Oktober 2015, 10.00 bis 16.00 Uhr): In der zweiten Bürgerwerkstatt wurde den Teilnehmenden die Möglichkeit gegeben, bislang unberücksichtigte oder nicht hinreichend ausformulierte Themen und Aspekte zu diskutieren sowie in der Arbeit am Plan Nutzungsprogrammierungen zu konkretisieren und Vorschläge räumlich zu verorten. Die Arbeitsgruppen konnten sich Themen wählen. In der Nachbereitung wurden die Ergebnisse der Gruppen den 15 Thesen des Halbzeitforums zugeordnet.

Abschlussforum (28. November 2015, 14.00 bis 18.30 Uhr): Ziel des Abschlussforums war es, einen Entwurf der „Bürgerleitlinien“, der zuvor als Essenz des Verfahrens von der Geschäftsstelle (in Abstimmung mit Dialogbotschafterinnen und Dialogbotschaftern sowie dem Kuratorium) erarbeitet worden war, zur Diskussion zu stellen und einem letzten Feinschliff zu unterziehen. Die Teilnehmenden konnten Rückmeldung zu allen Thesen geben und hatten dann den Auftrag, in moderierten Arbeitsgruppen je-

weils eine These, der sie per Zufallsauswahl zugeordnet worden waren, redaktionell zu bearbeiten und ggf. zu ergänzen. Die Ergebnisse wurden dem Plenum vorgestellt. Am Ende der Veranstaltung entwickelten die Teilnehmenden in ihren Arbeitsgruppen noch Ideen und Vorschläge zum weiteren Prozess.

*Begleitend zu den oben aufgeführten Formaten wurden im Sommer und Herbst 2015 **Erkundungstouren und „Partizipatives Theater“** angeboten. Zudem begleitete eine Ausstellung den Prozess.*

Erkundungstouren (9 Veranstaltungen, je 2 bis 3 Stunden, Sommer und Herbst 2015): Ziel der Erkundungstouren war es, das Rathausforum aus unterschiedlichen spezifischen Blickwinkeln (Natur, Klänge, Bewegung, Spielen mit Fundstücken etc.) zu betrachten und dabei neue, insbesondere in den anderen Formaten unterrepräsentierte Zielgruppen (z.B. Kinder) anzusprechen. Im Anschluss an die Erkundungstouren gab es jeweils einen Gedankenaustausch mit den Teilnehmenden. Dabei wurden persönliche Perspektiven und Vorschläge für zukünftige Nutzungen gesammelt.

„Partizipatives Theater“ (3 Aktionen, je 15.00 bis 19.00 Uhr, im Sommer und Herbst 2015): Auch das „Partizipative Theater“ war ein künstlerisch-spielerisches Format. Eine Aufgabe war es, Aufmerksamkeit für den Dialogprozess zu generieren. Das Theater wendete sich als aufsuchender Ansatz von Beteiligung vor allem an Nutzerinnen und Nutzer des Platzes. Jeweils elf mehrsprachige Schauspieler, verkleidet als historische Figuren Berlins, verwickelten die Besucherinnen und Besucher des Areals in unterschiedlichen Aktionen in Gespräche. Zudem lagen Bögen mit niederschweligen Fragen aus, die auch ohne Ortskenntnis ausgefüllt werden konnten. Im Ergebnis konnten viele persönliche Wahrnehmungen und Meinungsbilder sowie eine Vielzahl von spontan genannten Verbesserungsvorschlägen gesammelt werden.

Ausstellung zur Stadtdebatte (3. Juli bis 28. November 2015): Die sechs Stationen der Ausstellung, verteilt über das Areal des Rathausforums, begleiteten und dokumentierten die Stadtdebatte. Diese „Wandzeitung“ hatte das Ziel, Besucherinnen und Besucher des Platzes auf den Prozess aufmerksam zu machen, zu informieren und somit den Raum unter anderen Vorzeichen erfahrbar zu machen. Sie war nicht statisch, sondern entwickelte sich mit dem Fortschreiten der Debatte kontinuierlich weiter. Die Ausstellung zeigte Hintergründe sowie Zitate, Beiträge und Fotos aus den aktuellen Formaten, aber auch Ankündigungen kommender Veranstaltungen.

*Ergebnis der Stadtdebatte waren die abgestimmten und überarbeiteten **Bürgerleitlinien**. Im Konsens aller Beteiligten wurde entschieden, dass auf dieser Grundlage noch kein Wettbewerb ausgelobt werden kann, weil es zuvor einer Phase der fachlichen Vertiefung einzelner Fragestellungen bedarf. Die Vertiefungsphase soll von der Verwaltung in enger Zusammenarbeit mit Fachleuten unterschiedlicher Disziplinen durchgeführt werden, begleitet von Informationsveranstaltungen für die Öffentlichkeit.*

Am 9. Juni 2016 hat das Berliner Abgeordnetenhaus die Bürgerleitlinien zur Zukunft des Areals zwischen Fernsehturm und Spree fraktionsübergreifend beschlossen.

2. Schlussfolgerungen und Denkanstöße



2.1 Konnten die Ziele des Verfahrens erreicht werden?

Einbindung einer breiten Öffentlichkeit und damit Beitrag zur Schaffung einer breiten Akzeptanz für die zukünftige Entwicklung des Areals

Telegramm: In der Stadtdebatte zum Rathausforum wurde eine breite Beteiligung der Öffentlichkeit erreicht, sowohl quantitativ als auch qualitativ. Der Beitrag zur Akzeptanz der Ergebnisse liegt vor allem darin, dass der Großteil der Bevölkerung Gelegenheit hatte, sich zu informieren und zu beteiligen (hohe Zahl der Angebote, vielfältiger Formatmix, umfassende Öffentlichkeitsarbeit).

An den Offline-Veranstaltungen haben in Summe fast 1.300 Personen teilgenommen. Die Zahl der aktiven Nutzerinnen und Nutzer der beiden Online-Dialoге schätzt die Geschäftsstelle auf insgesamt rund 1.500 (zuzüglich 800 bis 900 Teilnehmende der Online-Umfrage). Weiterhin nahmen insgesamt 130 Personen an den Erkundungstouren teil und wurden rund 540 Passantinnen und Passanten durch die „Riksha-Befragung“ bei der Auftaktveranstaltung sowie im Rah-

men des „Partizipativen Theaters“ befragt. Selbstverständlich ist es nicht legitim, von diesen Zahlen Rückschlüsse auf die Zahl der Individuen zu ziehen, die sich beteiligt haben, denn sehr viele Personen haben sich in mehrere Formate eingebracht und wurden dadurch mehrfach erfasst. Insofern sind kursierende Angaben von 10.000 und mehr Personen, die an der Erarbeitung des Ergebnisses beteiligt gewesen seien, methodisch nicht belegbar.

Warum ist die Zahl der Beteiligten so wichtig? Mit hohen Beteiligungszahlen verbindet sich die Annahme – oder zumindest die Hoffnung –, dass die Ergebnisse dann repräsentativer und die Akzeptanz der Öffentlichkeit für die Ergebnisse höher seien. Noch wichtiger als die Zahl wäre für die Frage der Repräsentativität allerdings, dass die Teilnehmenden in ihrer „Zusammensetzung“ ein Abbild der Gesellschaft darstellen. So oder so: Nicht-Repräsentativität wird – unbegründet – meist als Makel empfunden, die Ergebnisse gelten als weniger glaubwürdig. **Tatsächlich können offene Beteiligungsverfahren wie dieses nie repräsentativ sein – unabhängig davon, wie viele und welche Personen teilgenommen haben.** Umgekehrt können „repräsentative Verfah-

ren“ mit sehr niedrigen Beteiligungszahlen auskommen. Sie schließen jedoch eine Vielzahl von Personen, die sich beteiligen wollen, aus und führen damit keineswegs per se zu einer höheren Akzeptanz. Auch die Qualität von Teilnahmeverfahren bzw. deren Ergebnissen steigt in der Regel nicht mit der Zahl der Beteiligten. Es gibt kritische Größen, die erreicht werden sollten, aber auch Obergrenzen für zielführende Veranstaltungsformate. Zudem geht es in konsultativen Verfahren – wie der Stadtdebatte zum Rathausforum – um das „Einfangen“ von Stimmungsbildern sowie das Sammeln und Verhandeln von Argumentationslinien. Die Abwägung und **Entscheidung bleibt bei den gewählten politisch Verantwortlichen**. Das Mehrheitsprinzip greift damit hier ohnehin nicht. Schließlich muss akzeptiert werden, dass sich der weitaus größte Teil der Bevölkerung gegen eine aktive Mitwirkung an Teilnahmeprozessen zu Stadtentwicklungsfragen entscheidet und dies auch in Zukunft so sein wird. Dies hat viele – nachvollziehbare – Gründe und kann den Initiatoren bzw. dem Verfahren nicht zur Last gelegt werden. **Entscheidend ist, dass möglichst viele die Möglichkeit hatten, sich einzubringen.**

Ungeachtet der Fragen zur Repräsentativität verbindet sich mit dem Anspruch einer „breiten“ Beteiligung der Öffentlichkeit, dass möglichst alle Bevölkerungsgruppen beteiligt waren oder zumindest **Zugang zur Beteiligung** hatten. In den vergangenen Jahren ist die Diskussion über den Abbau von Zugangsbarrieren erheblich vorangekommen. Es wurden und werden in einzelnen Projekten unterschiedlichste Möglichkeiten zur gezielten Ansprache von einzelnen Gruppen erprobt. Es wird versucht, die gängigen Formate wie Bürgeranhörungen, Werkstätten oder Podiumsveranstaltungen so zu ergänzen, dass möglichst viele sonst unterrepräsentierte Gruppen teilnehmen können (z.B. mittels nonverbaler und kreativer Angebote für Menschen mit Sprachbarrieren, mit speziellen Angeboten für Kinder und Jugendliche, durch aufsuchende Formate für Migrantinnen und Migranten etc.). Der grundsätzliche Anspruch, alle Bevölkerungsgruppen in Betei-

lungungsverfahren zu erreichen, ist in der Praxis natürlich mit Blick auf begrenzte Budgets gegen andere Ziele und Ansprüche abzuwägen und wird deshalb in aller Konsequenz kaum einlösbar sein. Ein nicht zu unterschätzender **Wert von Partizipationsverfahren** zu stadtentwicklungsrelevanten Fragen ist es aber bereits, dass in den Verfahren nicht immer nur die „üblichen Verdächtigen“ die Stimme erheben und damit die Ergebnisse von Diskussionen prägen, sondern auch die anderen, die „Stillen“, die „Nicht-Organisierten“ zu Wort kommen (können).

Die vorliegenden Daten zur Stadtdebatte erlauben kaum Aussagen über die Struktur der Teilnehmenden. Einerseits wurden bei den Anmeldungen nur wenige Merkmale abgefragt (Geschlecht, Alter, Wohnbezirk, fachlicher Hintergrund), auch weil Fragen zu Bildungsabschlüssen, Migrationshintergrund etc. verständlicherweise regelmäßig auf Widerstand stoßen. Andererseits hat sich bei den einzelnen Formaten jeweils nur ein kleinerer Teil angemeldet bzw. registriert und von diesen jeweils auch nur ein Teil Angaben gemacht. Dass die Teilgruppe, die sich zu einer Veranstaltung anmeldet und Angaben macht, alle Teilnehmenden dieser Veranstaltung repräsentiert, muss bezweifelt werden.

Folgende Aussagen sind möglich:

- Geschlecht: Unter den Angemeldeten bzw. Registrierten waren in nahezu allen Formaten – ob online oder offline – doppelt bis dreimal so viele Männer wie Frauen.
- Alter: Menschen unter 30 Jahren waren online und offline eher unterrepräsentiert, Personen unter 20 Jahren wurden nur im Rahmen der aufsuchenden Formate (Theater, Beteiligungs-Riksha) und der Erkundungstouren erreicht, d.h. nur in Formaten mit geringer Diskussions- und Ergebnistiefe. In den Fachkolloquien waren mittlere Altersgruppen besonders stark vertreten, im Halbzeit- und Abschlussforum sowie in der zweiten Bürgerwerkstatt galt dies vor allem für ältere

Menschen über 60 bzw. über 70 Jahre. Insgesamt variierte die Altersstruktur in den einzelnen Formaten und an den unterschiedlichen Terminen stark, erreicht wurden über alle Formate hinweg aber alle Altersgruppen. Wünschenswert wäre es, im Rahmen der konkreteren Planung intensivere Formate für Jugendliche zu entwickeln, die eine bedeutende Nutzergruppe des Rathausforums darstellen.

- Wohnort: In den Offline-Veranstaltungen stammten meist 30 bis 40 Prozent der Angemeldeten bzw. Registrierten aus dem Bezirk Mitte, ebenfalls 30 bis 40 Prozent in der Summe aus den Bezirken Charlottenburg-Wilmersdorf, Pankow und Friedrichshain-Kreuzberg. Stark vertreten waren meist auch Tempelhof-Schöneberg und Steglitz-Zehlendorf; zwei bis sechs Prozent stammten nicht aus Berlin. Online war der Anteil an Mitte-Bewohnerinnen und -Bewohner erwartungsgemäß etwas kleiner, derjenige der Auswärtigen etwas höher. Insgesamt haben Menschen aus allen Bezirken teilgenommen.
- Profession: In allen Offline-Veranstaltungen gehörte der mit Abstand größte Teil der Angemeldeten einer Planungsdisziplin (Architektur, Stadtplanung, Stadtentwicklung, Landschaftsplanung etc.) an. Der nächstgrößere Teil ordnete sich dem Hintergrund „Anwohnerin/Anwohner“ bzw. „Alltagswissen“ zu. Vor Ort waren aber auch Vertreterinnen und Vertreter anderer Fachdisziplinen sowie aus Politik, Verwaltung und verschiedenen Organisationen und Vereinen. In den Online-Dialogen wurde nicht nach fachlichem Hintergrund, sondern nur nach „Zugehörigkeit“ gefragt. Zwei Drittel derjenigen, die Angaben machten, nahmen als Bürgerin/Bürger teil, jeweils nur kleine Anteile als Mitglieder von Initiativen, Politik, Wissenschaft, Unternehmen oder Verwaltung.

Insgesamt lässt sich konstatieren, dass (zumindest im Hinblick auf diese eher groben

Kriterien) tatsächlich sehr unterschiedliche Zielgruppen erreicht wurden. In den Veranstaltungen, aber auch online war festzustellen, dass sowohl die „Lauten“ der widerstrebenden Lager, als auch „stillere/gemäßigte Interessierte“ beteiligt waren. Sicherlich war die Zusammensetzung des Teilnehmerkreises – allein nach Augenschein in den Offline-Formaten – kein „Eins-zu-eins-Abbild“ der Berliner Stadtgesellschaft. Dies kann aber nicht als „Makel“ des Beteiligungsverfahrens gewertet werden. **Entscheidend ist** – und dies ist in der Stadtdebatte zum Rathausforum unseres Erachtens gelungen –, **dass der Großteil der Bevölkerung Gelegenheit hatte, sich zu informieren und einzubringen:**

- Über eine Vielzahl von „Kanälen“ wurde **auf** das Verfahren und die **Beteiligungsmöglichkeiten aufmerksam gemacht**: über die Medienberichterstattung (Zeitung, Fernsehen, Internet), öffentliche Werbung (Plakate, Flyer, Postkarten), die Einladungsverteiler der Senatsverwaltung und der Multiplikatoren im Kuratorium (Mail- und Postversand), die Verlinkung anderer Seiten (während des ersten Online-Dialogs waren allein von www.berlin.de rund 2.000 Besuche zu verzeichnen), über soziale Netzwerke, den Online-Auftritt der Stadtdebatte, aber auch über die Vor-Ort-Ausstellung oder das „Partizipative Theater“ auf dem Rathausforum selbst. Allein an der Anzahl der Besucherinnen und Besucher im Internet (über 21.000!) lässt sich ablesen, dass über die aktiven Teilnehmerinnen und Teilnehmer hinaus eine Vielzahl von Personen die Debatte verfolgt und sich informiert hat.
- Weiterhin wurde eine **große Zahl unterschiedlicher Termine und Formate** angeboten, so dass fast alle Bürgerinnen und Bürger sowie viele unterschiedliche Bevölkerungsgruppen eine Möglichkeit finden konnten, sich zu beteiligen.
- Durch den Verzicht auf „Frontalveranstaltungen“ mit Vorträgen und Podien zu-

gunsten von Veranstaltungen mit Werkstattcharakter und Online-Dialogen hatten alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer die **Möglichkeit, sich aktiv einzubringen und zu Wort zu kommen**.

Diese Kriterien tragen sicherlich auch dazu bei, dass die Akzeptanz für die Ergebnisse in der Bevölkerung relativ hoch zu sein scheint. Dies gilt nicht nur für den überwiegenden Teil der Beteiligten, sondern zeigt sich auch an der Medienberichterstattung. Einschränkend sei allerdings darauf hingewiesen, dass das Ergebnis dieses Verfahrens bei kaum jemandem mit einer „Verlusterwartung“ verbunden ist, wie dies regelmäßig bei großen Bauvorhaben oder Ähnlichem der Fall ist.

Insgesamt sollten Politik und Verwaltung – auch wenn es verlockend ist – Beteiligungszahlen nicht zur Legitimation von Mitteln oder für ihre Öffentlichkeitsarbeit nutzen. Regelmäßig verweisen diejenigen, die mit den Verfahren oder deren Ergebnissen nicht einverstanden sind, reflexartig auf mangelnde Beteiligungszahlen und Repräsentativität. Sich auf Rechtfertigungsdiskussionen einzulassen, ist nicht zielführend.

Versachlichung der Debatte, Weitung des Blickes, Überwindung polarisierter Haltungen

Telegramm: Insgesamt konnte die Debatte, insbesondere in den Offline-Formaten, versachlicht werden. An den Arbeitstischen der Veranstaltungen kam es zu konstruktiven Aushandlungsprozessen. Der Blick wurde durch den Fokus auf grundsätzliche Programmierungsfragen geweitet, Extrempositionen ließen sich durch die Beteiligung „gemäßigter Gruppen“ und durch Befragungen der tatsächlichen Nutzerinnen und Nutzer des Areals relativieren. Zwischen den Extrempositionen wurden Zwischentöne sichtbar. Das Ergebnis wird von der überwiegenden Mehrheit der Beteiligten getragen, der Hauptpunkt des Konfliktes – die Bebauungsfrage – wurde allerdings im Wesentlichen „vertagt“. Die polarisierten Haltungen der

„Kerne“ der jeweiligen Lager konnten erwartungsgemäß nicht aufgebrochen werden.

Wollen Politik und Verwaltung zu einer breit getragenen Lösung eines Konfliktes kommen, ist es wichtig, Emotionalität aus der Debatte herauszunehmen. In Beteiligungsverfahren wird versucht, den Fokus zunächst auf den Austausch von Sachargumenten zu legen und eine Einigung auf Leitlinien, Maßstäbe oder Bewertungskriterien zu forcieren. In einem zweiten Schritt werden dann unterschiedliche Lösungen auf dieser Grundlage bewertet. Erfahrungen zeigen allerdings, dass die Chance auf eine Überwindung polarisierter Haltungen umso geringer ist, je stärker ein Konflikt auf „Glaubensfragen“ beruht oder individuelle Interessen berührt. Die Konfliktparteien verschließen sich anderen Argumenten und verweigern jedes Entgegenkommen, um nicht „an Boden zu verlieren“. Insofern sind dem Anspruch, eine Debatte zu versachlichen, Grenzen gesetzt.

Die Gestaltung des Prozesses zum Rathausforum war deutlich darauf angelegt, den medial sehr hochstilisierten Konflikt und die sehr emotional geführte und von persönlichen Anfeindungen geprägte Auseinandersetzung – innerhalb eines relativ kleinen Kreises von Akteuren – zu versachlichen. Insbesondere sind zu nennen:

- die Einbindung vieler Menschen mit gemäßigten oder offenen Haltungen, auch Befragungen der tatsächlichen Nutzerinnen und Nutzer des Rathausforums, die – wie es meist in Passantenbefragungen der Fall ist – die Räume sehr viel positiver wahrnehmen als Außenstehende oder die Fachwelt;
- der Verzicht auf „Frontalveranstaltungen“ zu Gunsten von Werkstattformaten, in denen Kleingruppen vorstrukturierte Aufgaben bearbeiteten und verhandelten sowie Vorstellungen konkretisierten;
- der Verzicht auf Visualisierungen, der einer Einengung des Blickes und Missverständnissen vorbeugen sollte;

- das dramaturgische Konzept, das den Fokus auf die Bedeutungsebenen des Ortes und die Nutzungsprogrammierung legte, um zunächst einen Konsens zu Leitbildern und Leitlinien zu erarbeiten; der Konflikt *Bebauen vs. Freihalten* wurde dem als „Gestaltungsfrage“ untergeordnet.

Der Prozess konnte viele Zwischentöne sichtbar machen und die Lager zum Teil „aufweichen“:

Bei den Bebauungsbefürwortern wurde deutlich, dass es im Konkreten sehr unterschiedliche Haltungen gibt (z.B. Rekonstruktion versus moderne Bebauung, Komplettbebauung versus Teilbebauung). Auch bei denen, die tendenziell für eine Freihaltung der Fläche einstehen, zeigte sich ein breites Spektrum unterschiedlicher Haltungen und Kompromissbereitschaft. Die TED-„Abstimmung“ im Halbzeitforum führte dagegen zwischenzeitlich eher wieder zu einer Radikalisierung der Positionen und einer Irritation im Verfahren. Als Ergebnis dieser „Abstimmung“ wurde die Bebauungsfrage in Form der Aufführung „strittiger Thesen“ im Ergebnispapier zwar angerissen, Szenarien wurden aber nicht weiter konkretisiert. Die Leitlinien, auf die sich die Beteiligten verständigen konnten, schließen eine vollständige Bebauung nach historischem Vorbild im Grunde aus, lassen jedoch eine fast unbegrenzte Vielfalt von „kleineren/mittleren“ Lösungen zur Bebauungsfrage offen. Damit wurde der **eigentliche Konflikt zurückgestellt**. In Abhängigkeit davon, wie das Abgeordnetenhaus entscheiden wird, bleibt noch abzuwarten, inwieweit und in welchem Maße dieser Konflikt wieder aufbricht.

Blickt man auf das **Medienecho**, ist deutlich zu spüren, dass sich die Berichterstattung geändert hat. Zu Beginn herrschte fast überall Skepsis vor. Die beiden Lager – das eine eher in der Presse, das andere eher in Internetblogs – vertraten die verhärteten Positionen und äußerten Zweifel an der Glaubwürdigkeit des Verfahrens und einzelner Vertreterinnen und Vertreter aus Politik und Verwaltung. In Frage gestellt wurden insbesondere die Ergebnisoffenheit und die Neutralität

von Verwaltung und Politik, die Zusammensetzung des Kuratoriums, der Umgang mit vorhandenen Konzepten und Verfahrensvorschlägen, die Zielgruppen des Verfahrens, die Rolle der Fachwelt im Verfahren, die gesetzten Rahmenbedingungen wie die räumliche Abgrenzung der Fläche, aber auch die Zielorientiertheit und Verbindlichkeit des Verfahrens. Zum Ende des Verfahrens 2015 wird in der Presse – bis auf wenige Ausnahmen – eher sachlich oder gar nicht mehr berichtet; im Internet ist die Berichterstattung fast durchweg positiv.

Erwartungsgemäß stehen sich allerdings auch nach einem Jahr die „Lagerkerne“ der beiden Pole unversöhnlich gegenüber. Die **„Verlierer und Enttäuschten“** des Prozesses – insbesondere die Vertreterinnen und Vertreter einer historischen Rekonstruktion sowie Teile der etablierten Fachwelt, die sich nicht angemessen eingebunden und wertgeschätzt fühlten, formieren sich bereits wieder.

Entwicklung von Leitlinien als geeignete/zielführende Grundlage für zukünftige Entscheidungen des Abgeordnetenhauses

Telegramm: Die Bürgerleitlinien als Produkt der Bürgerbeteiligung sind aus Sicht der Beteiligten grundsätzlich geeignet, als Grundlage für zukünftige Entscheidungen des Abgeordnetenhauses und für weitere Verfahrensschritte zu dienen. Sie lassen allerdings einen so großen Interpretationsspielraum, dass abzuwarten bleibt, wie die Umsetzung dann in der Öffentlichkeit tatsächlich aufgenommen wird. Die Entscheidung, auf der Grundlage der Bürgerleitlinien noch kein Wettbewerbsverfahren zu starten, sondern die Ergebnisse 2016 zunächst mit Expertinnen und Experten unterschiedlicher Fachdisziplinen zu vertiefen, ist aus Sicht der Beteiligten zielführend. Die Vertiefungsphase soll begleitet werden von öffentlichen Veranstaltungen.

Das Produkt der Stadtdebatte in 2015 ist ein rund 30-seitiges Ergebnispapier: die **Bürgerleitlinien**. Im Mittelpunkt stehen zehn Leitlinien, auf die sich die Beteiligten im Konsens

verständigen konnten. Darüber hinaus werden nachrichtlich Thesen aufgeführt, zu denen keine Einigung erzielt werden konnte. Explizit hatten sich die Beteiligten darauf geeinigt, auch Minderheitspositionen mit den zugrundeliegenden Argumentationen vollständig abzubilden. Dazu gehören zwei Thesen, welche die komplette Bebauung des Areals vorsehen. Sie werden im Ergebnispaar als „überwiegend abgelehnt“ gekennzeichnet. Zudem werden drei Thesen genannt, die im Prozess „strittig“ geblieben sind: eine These zur vollständigen Freihaltung der Fläche sowie zwei Thesen zur Teilbebauung des Geländes. Alle Leitlinien und Thesen sind mit Erläuterungen, Vorschlägen zur Lokalisierung sowie Hinweisen zum Diskussionsverlauf unterlegt.

Während der Abschlussveranstaltung, in der die Bürgerleitlinien einem „letzten Schliff“ unterzogen wurden, zeigten sich **Bürgerschaft, Verwaltung und Kuratorium insgesamt sehr zufrieden mit dem Ergebnis**. Auch die stadtentwicklungspolitischen Sprecherinnen und Sprecher zeigten sich optimistisch, dass die Bürgerleitlinien im Abgeordnetenhaus bestätigt werden und sehen sie als zielführend und geeignet an. Nur eine kleinere Gruppe, die fast ausschließlich aus Anhängern einer kompletten Bebauung des Geländes bestand, lehnte im Abschlussforum das Ergebnis der Beteiligung ab und verwies unter anderem auf mangelnde Öffentlichkeitsarbeit, fehlende Repräsentativität etc.

Die Ausgestaltung der vielen **offenen Fragen im Rahmen der wenig konkreten Thesen** und insbesondere die **baulichen Umsetzungen** bergen natürlich noch immer das Risiko eines hohen Frustrationspotenzials bei den Beteiligten der Stadtdebatte. Obwohl immer wieder darauf hingewiesen wurde, dass die Entscheidungen letztlich bei den gewählten Vertreterinnen und Vertretern des Abgeordnetenhauses bleiben, erwartet doch ein großer Teil der Bürgerschaft, dass bauliche Setzungen nur sehr zurückhaltend und in Abstimmung mit ihr umgesetzt werden. So bleibt noch abzuwarten, wie das Verfahren zukünftig bewertet wird.

Auf der Internetseite der Zeitschrift Archithese¹ wurde Ende 2015 gefragt: „Sind solche Planungsprozesse, obschon sie einer positiven Intention entspringen und gewiss die Akzeptanz architektonischer Interventionen steigern, wirklich mehr als Bestätigungsmechanismen etablierter Klischees und Idealbilder? Und falls nein, braucht es dann eine derart teure und ambitionierte Methodik, um zu identen Ergebnissen zu gelangen?“

Sicherlich sind die Ergebnisse wenig „überraschend“ und wenig konkret. Wahrscheinlich hätten beauftragte Planungsbüros deutlich kostengünstiger und schneller ähnliche Leitlinien erarbeiten können. Eine Vertiefung war im Rahmen der Stadtdebatte nicht möglich und wäre vielleicht auch gar nicht zielführend gewesen, denn einige Vertiefungsaufgaben, die zum Teil als rahmensetzend für alle weiteren Lösungen gelten müssen, bedürfen der Einbindung von Fachexpertinnen und -experten (etwa die Erarbeitung eines Verkehrskonzeptes). Insofern herrscht große Einigkeit bei allen Beteiligten, auch im Kuratorium und in der Politik, dass die Ergebnisse noch nicht – wie ursprünglich vorgesehen – Grundlage für ein Wettbewerbsverfahren sein können, sondern zuvor eine Phase der Konkretisierung und Vertiefung folgen muss. Die Bürgerschaft soll weiterhin informiert werden, Hauptakteure aber werden Fachleute unterschiedlicher Disziplinen sein.

Zurück zu der Frage der Archithese, ob ein derart ambitioniertes Verfahren erforderlich war, um zu diesen Ergebnissen zu gelangen: **Bei Diskussionsgegenständen dieser Größenordnung und Konfliktrichtigkeit geht es unseres Erachtens nicht nur um das gedruckte Produkt, sondern vielmehr um einen kollektiven Lernprozess, um den gemeinsamen Weg und um Transparenz bei der Erarbeitung von Lösungen (vgl. auch Kap. 2.3).**

¹ Elias Baumgarten: Zehn «Bürgerleitlinien» für Berlin Mitte. Partizipative Planung führt zu «überraschenden» Empfehlungen für die Quartiersentwicklung – 1.12.2015, <http://www.archithese.ch/de/ansicht/zehn-buergerleitlinien-fuer-berlin-mitte>

Exkurs: Beitrag zur Berliner Diskurskultur

Telegramm: Ein großer Verdienst der Stadtdebatte scheint es nach derzeitigem Stand zu sein, einen Beitrag zu Etablierung einer neuen Diskurskultur in Berlin geleistet und Vertrauen in Partizipationsprozesse gestärkt zu haben. Bürgerinnen und Bürger wurden für stadtentwicklungspolitische Fragestellungen sensibilisiert. Vertreterinnen und Vertreter der Streitparteien, die jahrelang über die Medien, über eigene Veranstaltungen oder Briefe eine „Einwegkommunikation“ betrieben haben, mussten sich mit den Haltungen und Argumenten anderer Bürgerinnen und Bürger konstruktiv auseinandersetzen. Der verhärteten Diskussionskultur in Berlin, maßgeblich befeuert durch einen „Generationenstreit“, konnte etwas entgegengesetzt werden. Die Beschäftigung mit Abwägungsprozessen und demokratischer Entscheidungsfindung ist ein Erfordernis auf dem Weg zu einer Partizipation, die über die schiere Auseinandersetzung von Lobbygruppen und Politik bzw. Verwaltung hinausgeht.

Der Konflikt um das Rathausforum ist weit mehr als eine Debatte um eine städtebauliche Lösung für eine prominente Fläche, sondern auch Ausdruck des Berliner „Generationenstreits“, der einen großen Anteil an der sehr destruktiven Diskurskultur in der Stadt hat. Insofern kann das Verfahren nicht nur an den öffentlich formulierten Zielen gemessen, sondern muss unseres Erachtens auch unter diesem Blickwinkel betrachtet werden.

Der „Generationenstreit“ in Berlin und der Stellvertreterkonflikt um das Rathausforum

In der Euphorie der Wiedervereinigung etablierte sich in Berlin ein Diskurs, der innerhalb einer relativ geschlossenen Gruppe der damaligen „Eliten“ geführt wurde. Ihr Planungsverständnis mit relativ starren, nicht verhandelbaren städtebaulichen Setzungen und Gestaltungsvorgaben fand seinen Ausdruck im Planwerk Innenstadt, der Zusammenarbeit mit einer vergleichsweise kleinen Gruppe

von ausgesuchten Architektur- und Planungsbüros sowie einer kritischen Haltung zu Bottom-up-Ansätzen. Mittlerweile ist auch in der Politik ein verändertes Planungsverständnis gereift, welches das prozessuale Verfahren in den Vordergrund rückt und neue Schwerpunkte für die Berliner Stadtentwicklung setzt.

In der Stadtgesellschaft ist eine neue Generation von Planerinnen und Planern sowie Kreativen herangewachsen, Menschen mit fragmentierten Lebensläufen, mit geringem Organisationsgrad in Institutionen, Berufsverbänden oder Parteien, (bislang) wenig „Macht/Einfluss“ im Hinblick auf Meinungsführerschaften, Presselandschaft und Entscheidungsstrukturen, aber mit hoher Innovationskraft und einer starken internationalen, eher informellen Vernetzung, vor allem auch über das Internet. Sie haben in den vergangenen Jahrzehnten zunächst „subversiv“ zahlreiche Projekte umgesetzt, gewinnen nun aber in der Fachszene zunehmend Einfluss, erobern die Universitäten und tragen mit zahlreichen Projekten zur Stadtentwicklung in Berlin bei.

Der Konflikt zwischen den Planergenerationen flammte nicht zuletzt im Rahmen der Vorbereitungsphase zur Internationalen Bauausstellung IBA Berlin 2020 auf: Als Gegenentwurf zur geplanten IBA forderte das etablierte Netzwerk das Rathausforum als Austragungsort der IBA Berlin 2020. **Damit bekam die Debatte über das Rathausforum auch eine Stellvertreterrolle.** Es wurde ein enormer Handlungs- und Zeitdruck aufgebaut; die Presse druckte Gastkommentare und Artikel, welche die fachliche Ebene weit hinter sich ließen. Auch während der Stadtdebatte blieb der Ton harsch. So zitierte eine Zeitung ein Kuratoriumsmitglied mit den Worten, er mache „nur mit, um Frau Lüscher aus der Nähe beim Scheitern zuzuschauen“². Vor allem im Internet formierte sich ein nicht min-

² Til Biemann: Alte Mitte: 400.000 Euro für eine Bau Diskussion – BZ vom 06.09.2015, <http://www.bz-berlin.de/berlin/mitte/alte-mitte-400-000-euro-fuer-eine-bau-diskussion>

der aggressiver Widerstand. Politisch schien es kaum mehr möglich, Entscheidungen in die eine oder andere Richtung zu fällen.

Sicherlich ist die in Teilen schwierige Berliner Diskurskultur nicht ausschließlich mit den „Altlasten“ aus der Zeit nach der Wiedervereinigung oder dem Generationenkonflikt zu erklären. Jedenfalls gestalten sich die Umsetzung von Stadtentwicklungsprojekten und Beteiligungsverfahren hier oft sehr viel komplizierter als in anderen Städten.

Beitrag der Stadtdebatte zur Diskurskultur

Aufgabe der Stadtdebatte zum Rathausforum war es nicht nur, mit dem symbolischen, verhärteten Konflikt umzugehen, Druck herauszunehmen und Entwicklungsmöglichkeiten zu eröffnen, sondern auch insgesamt Vertrauen in Dialogprozesse zu stärken und zur Etablierung einer neuen Diskurskultur beizutragen.

Vor diesem Hintergrund müssen die großen Anstrengungen von Politik und Verwaltung gesehen werden, in der Debatte **Neutralität** und **Offenheit** zu signalisieren sowie **größtmögliche Transparenz** herzustellen (vgl. Kap. 2.3). Weiterhin wurden in Abstimmung mit dem Kuratorium wichtige Weichenstellungen im Bereich Dramaturgie und Formatmix getroffen, die eine **offene und gleichberechtigte Debatte** förderten.

Der Kernkonflikt der vergangenen Jahre ist zum großen Teil in sogenannten Expertenkreisen ausgetragen worden. Es stellte sich die Frage, welche Formate für die Fachwelt entworfen werden sollten und wie diese mit den anderen Formaten verknüpft werden könnten. Einerseits forderte die Fachwelt vehement eine besondere Rolle im Verfahren ein, andererseits war unklar, wie hier eine offene und sachliche Debatte geführt werden könnte. Wer sollte welche Rolle bekommen, wer sollte auf Podien sitzen, wer Vorträge halten dürfen? Welche Rolle sollten die einschlägigen Berufsverbände und Kammern bekommen? Noch schwieriger war die Frage, wer überhaupt zum Expertenkreis gehört und

wer nicht. Wo kann die Grenze zwischen Expertinnen/Experten und Bürgerinnen/Bürgern gezogen werden? Welche Disziplinen sind gemeint? Es wurde entschieden, sowohl Bürgerwerkstätten als auch Fachkolloquien anzubieten, dabei aber Bürgerinnen und Bürger mit ihrem Alltagswissen, mit ihrer Expertise in Geschichte, Kultur und anderen Disziplinen ebenfalls als Expertinnen und Experten anzusehen, d.h. zu den Fachkolloquien einzuladen. Weiterhin wurde entschieden, keine Fachveranstaltungen im klassischen Sinne mit Vorträgen und Podien durchzuführen, sondern auch die Fachveranstaltungen als Werkstattformate zu konzipieren, in denen in kleinen Gruppen an Tischen zu vorgegebenen Fragestellungen gearbeitet wird.

Der Prozess wurde deshalb von Anfang an, vor allem von Teilen des beschriebenen „etablierten Netzwerks“, kritisiert. Ein Hauptvorwurf war, dass ohne den inhaltlichen Input der Fachwelt keine anspruchsvolle Debatte oder Lösung möglich sei. Insbesondere sei das Wissen über historische Bedeutungsebenen zu Beginn nicht hinreichend eingeflossen. Ein anderer Vorwurf war, dass bei den Fachkolloquien kaum Expertinnen und Experten zugegen seien, dass eine angemessene Fachauseinandersetzung nicht stattfinde. Tatsächlich war festzustellen, dass sich große Teile der bekannten Berliner Fachszene inklusive der einschlägigen Berufsverbände von den Formaten der Stadtdebatte offenbar nicht angesprochen fühlten. Spätestens nach dem ersten Fachkolloquium, das die Redezeit für Inputs auf fünf Minuten begrenzte, blieben sie den Veranstaltungen fern. Dem Prozess kann das unseres Erachtens jedoch nicht angelastet werden. Ein Gewinn der Formatidee war, dass alle Vor-Ort-Formate anschlussfähig waren und in allen Formaten die gleiche Gesprächskultur prägend war.

Insgesamt scheint es zum jetzigen Zeitpunkt ein nicht zu unterschätzendes Verdienst der Stadtdebatte zu sein, dass Vertrauen in solche Prozesse gestärkt und ein weitgehend konstruktives Gesprächsklima geschaffen

werden konnte. Den bekannten Ritualen des Schlagabtausches wurde eine neue Form des Umgangs miteinander entgegengesetzt. Die in einem kleinen Kreis geführte Debatte wurde zu einem öffentlichen Thema. Durch die „Beruhigung“ des Diskurses konnte sich eine Mehrheit dafür bilden, die Entscheidung über diese besondere Fläche nicht zu überstürzen, sondern prozessual vorzugehen. Gleichzeitig wurde der Weg für die nächsten Schritte der Ergebnisvertiefung und Entwicklung der Fläche freigemacht.

2.2

Was können welche Formate leisten?

Telegramm: In der Stadtdebatte wurden eine Reihe von Formaten miteinander kombiniert, die jeweils spezifische Stärken und Schwächen aufweisen. Im Ergebnis konnten Formatmix und Formatabfolge diese unterschiedlichen Qualitäten weitgehend erschließen und zu einem schlüssigen Gesamtkonzept verbinden. Insbesondere die künstlerisch-spielerischen Formate hätten eventuell noch gewinnbringender eingesetzt werden können.

Im Rahmen der Stadtdebatte wurden unterschiedliche Formate eingesetzt, die sich im Hinblick auf erreichte Zielgruppen, Ergebnistiefe, Beitrag zu den drei formulierten Zielen, Verarbeitbarkeit der Ergebnisse, Anschlussfähigkeit etc. deutlich unterscheiden.

Offline-Veranstaltungen

Alle Vor-Ort-Veranstaltungen der Stadtdebatte waren konzipiert als Werkstätten und bestimmt von Arbeitsphasen in Kleingruppen. Fragestellungen und Arbeitsaufträge waren stark vorstrukturiert.

Die Stärken von **Werkstattformaten** bestehen generell vor allem darin, dass alle Anwesenden zu Wort kommen und sich aktiv einbringen können, dass sich die Teilnehmenden intensiv mit anderen Haltungen und Vor-

schlägen auseinandersetzen, einander zuhören und damit umgehen lernen, andere ggf. nicht überzeugen zu können. Im direkten menschlichen Kontakt kann ein wichtiger Beitrag zur Versachlichung und Entpolarisierung von Konflikten geleistet und für demokratische Aushandlungsprozesse sensibilisiert werden. Natürlich erreichen Vor-Ort-Werkstätten in der Regel viel weniger Menschen als Online-Formate, jedoch kann hier – auch durch die Möglichkeiten zielführender Moderationstechniken – eine sehr große Ergebnistiefe erreicht werden. Sie gewährleisteten die Anschlussfähigkeit anderer Formate und bilden damit nach wie vor das Rückgrat von komplexen Beteiligungsverfahren. Eine Herausforderung bei kleineren Vor-Ort-Veranstaltungen ist es, Menschen mit unterschiedlichen Haltungen zu mobilisieren.

Die **Werkstätten der Stadtdebatte** konnten die Potenziale des Formats zielführend nutzen. Die Zusammensetzung der Teilnehmerschaft schwankte von Veranstaltung zu Veranstaltung stark, jedoch ist es insgesamt gelungen, unterschiedliche Bevölkerungsgruppen und Haltungen in einen konstruktiven Austausch zu bringen. Auf Fachvorträge und -podien hat die Stadtdebatte bewusst verzichtet, insbesondere weil der Diskurs mit der Auswahl der Vortragenden bereits stark vorweggenommen worden wäre. In dieser besonderen Konfliktlage war dies unseres Erachtens eine richtige Entscheidung. Generell können Inputs unterschiedlicher Fachdisziplinen aber wichtige Informationen einspeisen, vor allem aber den Blick öffnen und damit der Gefahr entgegenwirken, dass sich Debatten in Kleinteiligkeit verlieren.

Online-Dialoge

Die Stärke von **Online-Formaten** ist vor allem ihre große Reichweite. Sie können sehr viel mehr Menschen erreichen als Offline-Formate und Zielgruppen ansprechen, die in Vor-Ort-Veranstaltungen nicht erreicht werden (z.B. Menschen mit geringem Zeitbudget oder geringer zeitlicher und räumlicher Flexibilität, Menschen mit eingeschränkter Mobilität, Jugendliche etc.). Im Unterschied zu Off-

line-Formaten bieten Online-Formate Interessierten auch die Möglichkeit, sich mit sehr geringem Aufwand zu informieren und einen kurzen Einblick in die Diskussion zu nehmen. Allerdings fördern Online-Formate nur selten eine konstruktive Auseinandersetzung mit den Positionen anderer oder gar die Verhandlung von Haltungen. Unterstützt durch die Anonymität des Netzes leisten sie nur bedingt einen Beitrag zur Versachlichung von Konflikten; sie wirken eher polarisierend. Ein generelles Problem von Online-Formaten ist, dass sich die Debatte kaum lenken lässt und die Vielzahl von einzelnen Meinungen, Ideen und Vorschlägen stets eine große Herausforderung bei der Aufarbeitung und Verwertung darstellt. Dies ist meist nur durch eine quantitativ orientierte Bündelung von Positionen und Vorschlägen sowie eine starke Abstrahierung möglich.

Die **Online-Formate der Stadtdebatte** haben u.E. insgesamt anschlussfähige und hochwertige Ergebnisse hervorgebracht. Wesentlich dazu beigetragen hat eine quantitativ orientierte Auswertung in Kombination mit der Unterlegung der Diskussionsschwerpunkte mit Argumentationslinien. Weiterhin zeigte sich die wichtige Rolle der Formate als niederschwelliges Informationsmedium: Auf einen aktiven Nutzer kamen sieben Besucherinnen und Besucher, die sich informiert, selbst aber keine Beiträge verfasst haben. In Zukunft verspricht die derzeit im Aufbau befindliche stadtweite Beteiligungsplattform eine deutliche Vereinfachung des Informationszugangs und der Ansprache. Auf dieser Plattform sollen alle laufenden Beteiligungsprozesse in Berlin zu finden sein. Eine einmalige Registrierung wird ausreichen, um sich in alle Prozesse einbringen zu können. Der Aufbau von thematischen und/oder räumlichen Newsletter-Verteilern für Interessierte erleichtert eine passgenaue Ansprache.

An der durchschnittlichen Dauer der Besuche auf der Internetseite der Stadtdebatte 2015 –

etwa drei Minuten³ – wird aber auch klar, dass die inhaltliche Auseinandersetzung – wie generell die Internetnutzung – eher flüchtig ist. In den Zeitspannen, in denen sich Interessierte aktiv beteiligen konnten, erhöhte sich dieser Wert zwar merklich; der höchste gemessene Tagesdurchschnitt lag aber immer noch bei nur 13 Minuten pro Besuch. Nur eine kleine „Community“ von etwa 40 Personen nutzte die Online-Tools für eine intensive Diskussion.

Eine grundsätzliche Kritik, die auch im Forum des Online-Dialogs thematisiert wurde, ist, dass sich Interessengruppen in Online-Formaten stark nach vorne spielen. Von einigen wurde eine Registrierungspflicht gefordert, damit zumindest sichtbar werde, wenn viele ähnliche Beiträge von einer Person stammten. Andere verteidigten das Prinzip der freiwilligen Registrierung, weil dadurch die Teilnahme niederschwelliger sei. Tatsächlich unterschieden sich Registrierte und Nicht-Registrierte im Diskussionsverhalten: Im ersten Online-Dialog der Stadtdebatte wurden zum Beispiel von den Nicht-Registrierten 60 Prozent der Beiträge, aber nur 17 Prozent der Kommentare verfasst. Die Registrierten haben sich also stärker mit den Beiträgen der anderen auseinandergesetzt.

Mit der Möglichkeit des „Likens“, die nur den Registrierten zur Verfügung stand, wurde eine Form des Mehrheitsprinzips eingeführt, die auch Einfluss auf die Auswahl der Dialogbotschafterinnen und Dialogbotschafter hatte. Im Forum wurde dies als polarisierend bemängelt, weil Bewertungen vor allem von den Konfliktparteien abgegeben, gemäßigte Positionen dadurch in den Hintergrund gedrängt worden seien.

Online-Formate werden in Zukunft, auch bei formellen Beteiligungsverfahren, an Bedeutung gewinnen und zur Verwaltungsmodernisierung beitragen. Die Stadtdebatte zum Rathausforum hat gezeigt, dass sie zusätzli-

³ Berücksichtigt wurden Daten zwischen dem 13.02. und 15.12.2015.

che Möglichkeiten eröffnen und sich mit Vor-Ort-Formaten schlüssig verbinden lassen.

„Partizipatives Theater“

Eine wesentliche Stärke des „**Partizipativen Theaters**“, eines künstlerisch-spielerischen Formats, liegt darin, dass es Aufmerksamkeit für Beteiligungsprozesse generieren kann. Es richtet sich an die tatsächlichen Nutzerinnen und Nutzer eines Ortes, die durch die Aktionen für das Thema interessiert werden können. Die Ergebnistiefe variiert in Abhängigkeit von der Konzeption stark.

In den **Aktionen der Stadtdebatte** wurden Passantinnen und Passanten in kurze Gespräche verwickelt, längere inhaltliche Veranstaltungen wurden nicht durchgeführt. Durch den aufsuchenden, niederschweligen Ansatz konnten in der Stadtdebatte Gruppen erreicht werden, die in den anderen Formaten unterrepräsentiert waren (Touristinnen und Touristen, Kinder, Jugendliche etc.). Bei der Befragung der tatsächlichen Nutzerinnen und Nutzer des Platzes konnten zahlreiche Stimmen eingefangen werden, die den Ist-Zustand des Areals insgesamt eher positiv wahrnehmen und nur punktuell Verbesserungsbedarfe sehen.

Allerdings war die Ergebnistiefe gering. Zum Teil lag dies sicherlich an dem konkreten Ort Rathausforum, der vor allem Transitraum und stark von temporären Besucherinnen und Besuchern geprägt ist, aber auch an der Konzeption der Bausteine. Ein Großteil der Befragten räumte offen ein, sich noch nie Gedanken über die Fläche oder deren Zukunft gemacht zu haben. Viele konnten keine Meinung zu den gestellten Fragen äußern, andere nannten spontan persönliche Wünsche; zu einer Auseinandersetzung mit übergeordneten Fragestellungen zur Gesamtentwicklung kam es erwartungsgemäß nicht. Die kleinteiligen (z.B. „Spielgeräte“) oder oberflächlichen („weniger Baustellen“, „mehr Farben“) Vorschläge ließen sich kaum weiterverarbeiten. Das Format war im laufenden Prozess nur bedingt anschlussfähig. Interessant wäre das Einfangen der Wahrnehmungen

und Meinungsbilder vor allem im Rahmen einer Ist-Analyse zu Beginn der Stadtdebatte gewesen – etwa parallel zur „Online-Umfrage“.

Insgesamt scheint „Partizipatives Theater“ ein interessantes Format zu sein, das vor allem durch seinen aufsuchenden Ansatz Chancen eröffnen kann. Ein weiteres Experimentieren mit diesem Format könnte zu einer Weiterentwicklung und Schärfung beitragen. Zu prüfen ist, ob ein anderer Ausschreibungsmodus (z.B. beschränkte Ausschreibung unter Berücksichtigung einschlägig arbeitender Künstlerteams) eine stärker inhaltliche Ausrichtung hervorbringt. Eine Aufgabe für zukünftige Prozesse wäre es, die Theater-Aktionen stärker mit Botschaften zu verknüpfen, so dass die potenziell öffentlichkeitswirksamen Bilder auch von der Presse aufgegriffen werden.

Erkundungstouren

Auch **Erkundungstouren** sind ein künstlerisch-spielerisches Format. Sie bieten die Möglichkeit, Räume neu zu erkunden und aus unterschiedlichen Blickwinkeln zu betrachten, Stadt bewusster wahrzunehmen; sie können für Themen begeistern. Vor allem, wenn die Beteiligten des Verfahrens selbst und/oder Studierendengruppen, Kreative etc. erreicht werden, ergeben sich oft spannende Blicke und neue Perspektiven, innovative Ideen, die Prozesse bereichern können. Dies gilt besonders für brüchige, größere Areale. Erkundungstouren können Prozessbeteiligten aber einfach auch nur ein Gefühl für die Bedeutung und Funktion von Orten geben, insbesondere wenn diese selbst Passantenzählungen, Kartierungen, Lärmpegelmessungen, Fotodokumentationen etc. durchführen und in den Prozess einspeisen. Auch hier können zudem medienwirksame Bilder entstehen.

Die **Touren zum Rathausforum** waren eher als separater Baustein im Gesamtprozess konzipiert. Sie erkundeten den Raum unter sehr spezifischen Blickwinkeln (Natur, Klänge, Bewegung, Spielen mit Fundstücken etc.)

und richteten sich themenabhängig bewusst an unterrepräsentierte Zielgruppen (Kinder, Touristinnen und Touristen etc.). Diese konnten dadurch auch erreicht werden. Insgesamt stießen die Touren jedoch auf eher geringe Resonanz. Die Ergebnistiefe der Diskussionsphasen blieb gering. Vor allem zu Anfang des Prozesses hätten die eingefangenen Wahrnehmungen zu einer umfassenderen Analyse des Ist-Zustandes beitragen können; in der Mitte des Prozesses waren die Ergebnisse wenig anschlussfähig.

2.3 Prinzipien der Herangehensweise

Ergebnisoffenheit und „Prozessoffenheit“

Telegramm: Zu einer glaubwürdigen und ziel-führenden Bürgerbeteiligung gehört es, zu Beginn zu klären, wer letztlich entscheidet, welche Entscheidungsspielräume es gibt und welche Art von Ergebnissen auf welche Weise erzielt werden soll. Wenn die Entscheidung bei der Politik bleiben soll, ist dies für die Prozessbeteiligten regelmäßig schwer zu akzeptieren. Umso wichtiger ist es, in Prozess und Kommunikation sehr klar zu sein. Das Ergebnis kann – und sollte bei konfliktreichen Themen – differenziert sein, auf Abstimmungen und andere „harte“ Mehrheitsvoten sollte verzichtet werden.

Ergebnisoffenheit

Die Stadtdebatte zum Rathausforum ist ein konsultatives Verfahren; die Entscheidung bleibt beim Abgeordnetenhaus. Eines der Grundprinzipien des Verfahrens 2015 war Ergebnisoffenheit, zu der sich Politik und Verwaltung zu Beginn des Prozesses ausdrücklich verpflichtet haben. Ziel war es, den Bürgerinnen und Bürgern ohne Vorfestlegungen auf Augenhöhe zu begegnen.

Immer wieder stand der Begriff „Ergebnisoffenheit“ in der Presse und bei den Beteiligten in der Kritik. Für viele war Ergebnisoffenheit

kaum glaubhaft, zumal bei einer so bedeutenden Fläche kaum Rahmenbedingungen definiert worden waren und der Entscheidungsspielraum von einer kompletten Freihaltung bis zur kompletten Bebauung nach historischem Vorbild zu reichen schien. In Verbindung mit diesem großen Spielraum wurde gefragt, welche Bedeutung dem Ergebnis der Bürgerbeteiligung bei der Entscheidung des Abgeordnetenhauses letztlich beigemessen würde. Zudem hatten einzelne Vertreterinnen und Vertreter aus Politik und Verwaltung in der Vergangenheit bereits klar Stellung bezogen. Als sich abzeichnete, dass die Bürgerleitlinien die Bebauungsfrage offen lassen, d.h. kein eindeutiges Ergebnis zur Bebauungsfrage enthalten würden, war dies für viele eine Enttäuschung.

In der Stadtdebatte hat es letztlich hohe Anerkennung gefunden, dass sich die Politik geschlossen zu dem Verfahren bekannte und die Verwaltung während dessen Dauer auf jede Form der Einflussnahme verzichtete. Es bleibt aber abzuwarten, wie die politischen Entscheidungen, die noch ausstehen, tatsächlich aufgenommen werden.

Unseres Erachtens kann Vertrauen in die inhaltliche Ergebnisoffenheit von Politik und Verwaltung vor allem dann aufgebaut werden, wenn der Auftrag der Politik an die Beteiligten sehr klar formuliert wird und der Prozess selbst – insbesondere das Verfahren der Ergebnisproduktion – *nicht* offen bleibt.

Art des Ergebnisses und Verfahren der Ergebnisproduktion: Umgang mit dem Mehrheitsprinzip

Selbstverständlich sind Partizipationsprozesse so flexibel zu gestalten, dass auf Unvorhergesehenes reagiert werden kann. Mit Blick auf Glaubwürdigkeit und Vertrauensbildung, aber auch auf Qualität und Stringenz des Gesamtprozesses ist jedoch im Vorfeld das **Verfahren der Ergebnisproduktion** festzulegen und ggf. öffentlich zur Diskussion zu stellen.

Vor allem bei umfangreicheren Prozessen und insbesondere bei konfliktbeladenen Themen stellt sich die Frage, wie überhaupt ein Ergebnis zustande kommen kann. Dies berührt vor allem die Frage, welche Rolle Mehrheitsvoten spielen sollen. Von dieser Entscheidung hängt die *Art* des Ergebnisses ab:

- Eine Möglichkeit der Verdichtung von Vorschlägen und der Entscheidung in strittigen Fragen ist das Prinzip der **Mehrheitsvoten**. Durch quantitative Auswertung von Beiträgen können Diskussionsschwerpunkte identifiziert, mittels Online-„Likes“ oder durch Abstimmungsverfahren können Vorschläge hierarchisiert oder kann über inhaltliche Positionen entschieden werden. Dadurch ist es möglich, dass trotz unterschiedlicher Haltungen der Beteiligten am Ende ein eindeutiges Ergebnis steht. Hier stellen sich allerdings viele Fragen: Wie geht man mit der fehlenden Repräsentativität von offenen Verfahren um? Wie geht man damit um, dass nach unserem Demokratieverständnis die Meinung von Minderheiten nicht grundsätzlich der Meinung von Mehrheiten unterliegt? Welche Schlussfolgerungen sind daraus zu ziehen, dass die Qualität von Vorschlägen nicht in direktem Zusammenhang mit der Zahl ihrer Anhänger steht? Reichen einfache Mehrheiten? Sollen alle Prozessbeteiligten an der „Abstimmung“ teilnehmen können (ggf. auch online), und soll bzw. kann gewährleistet werden, dass jede/jeder nur eine Stimme hat? Welche Positionen werden in die Abstimmung gegeben? Wenn es gegen Extremvarianten bei den meisten Beteiligten Widerstände gibt: Wie stark müssen Kompromisslösungen konkretisiert werden, bevor darüber abgestimmt werden kann? Insgesamt scheint der Blick auf Mehrheiten allein bei der Verdichtung von Ergebnissen unumgänglich zu sein. In konsultativen Verfahren sind jedoch unseres Erachtens Abstimmungen und andere „harte“ Formen von Mehrheitsvoten, gerade bei strittigen Themen, grund-

sätzlich zu vermeiden. Sie sind (vor allem seitens der „Verlierer“) in hohem Maße angreifbar und werden in der öffentlichen Wahrnehmung dennoch als Entscheidungsinstrument verstanden. In jedem Falle muss der Einsatz solcher Instrumente im Vorfeld öffentlich zur Diskussion gestellt werden.

- Eine weitere Möglichkeit ist es, möglichst weitgehend auf Mehrheitsvoten zu verzichten und durch **Verhandlung** irgendwann zu einer Lösung oder einem Kompromiss zu gelangen. Dies funktioniert allerdings in der Regel nur in Verfahren mit geringer Teilnehmerzahl und bei Themenbereichen, die sich versachlichen lassen, also weniger Glaubens- und Geschmacksfragen berühren (z.B. Mediationsverfahren zu Standortalternativen).
- Schließlich können die Ergebnisse des Verfahrens rein **qualitativ ausgewertet** werden: Positionen, Vorschläge und Ideen werden beschrieben und mit Argumenten unterlegt. Dieses Prinzip der Politikberatung ist in konsultativen Verfahren in hohem Maße nachvollziehbar und bleibt hier – auch vor dem Hintergrund der Nicht-Repräsentativität der Ergebnisse – der schlüssigste Ansatz. Unterstützend kann z.B. ein kleines Expertengremium im Dialog mit den Teilnehmenden bei der Zuspitzung/Prioritätensetzung zum Einsatz kommen. Allerdings kann dieses Verfahren in der Regel nicht zu einem eindeutigen Ergebnis führen. Dies muss im Vorfeld thematisiert werden, damit es bei den Beteiligten nicht zu Frustrationen kommt.

Prozessgestaltung Rathausforum

Lange war in der Stadtdebatte weitgehend offen, welches Produkt am Ende des Verfahrens stehen und auf welche Weise es erarbeitet werden soll, auch wenn relativ früh von einem „Manifest“ oder „Leitlinien“ die Rede war. Insbesondere blieb unklar, ob und wie

die Frage der Bebauung beantwortet werden sollte, ob das Ergebnis zum Beispiel Vorschläge für einen Kompromiss oder für einen bestimmten Entwicklungspfad enthalten sollte. Dann fand im Halbzeitforum überraschend eine TED-Abstimmung zu 15 Thesen statt. Von vielen wurde spürbar strategisch abgestimmt. So lehnten Teilnehmerinnen und Teilnehmer auch Thesen ab, hinter denen sie eine versteckte Zustimmung zu der einen oder anderen Grundhaltung vermuteten.

In der zweiten Phase der Stadtdebatte wurde immer wieder das TED-Verfahren des Halbzeitforums diskutiert: Die vermeintlichen Gewinner beharrten darauf, dass eine (Komplett-)Bebauung nun „abgewählt“ sei und nicht mehr thematisiert werden dürfe, die „Verlierer“ beriefen sich darauf, dass ein qualitatives Verfahren versprochen worden und die Abstimmung nicht repräsentativ sei. Auch der Versuch, die Frage der Bebauung oder Freihaltung als „Gestaltungsfrage“ zurückzustellen, weil dies erst nach Festlegung der Nutzungsprogrammierung zu entscheiden sei, konnte nicht verhindern, dass die Bebauungsfrage in der Polarisierung zwischen Komplettbebauung und vollständiger Freihaltung fast durchgehend die Diskussion bestimmte. Zwischentöne wurden kaum formuliert.

Hilfreich wäre es unseres Erachtens gewesen, auf die Abstimmung zu verzichten und von vornherein deutlich zu machen, dass ein qualitatives Verfahren in einem solchen Konflikt voraussichtlich nicht zu einer eindeutigen Empfehlung im Ergebnispapier führen kann. Dadurch hätten Irritationen und Enttäuschungen vermieden werden können. Ziel der TED-Abstimmung war es, zwischen konsensfähigen Thesen und nicht-konsensfähigen Thesen zu unterscheiden. Dies wäre auch durch entsprechende Moderationstechniken zu erreichen gewesen. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass bislang niemand die von der Geschäftsstelle verfassten qualitativen Beschreibungen, welche Bebauungsthese in welchen Formaten wie bewertet wurden, in Zweifel gezogen hat.

Trotz allem finden Prozess und Produkt bislang hohe Akzeptanz. Jedoch scheint es auf dem Weg zu einer neuen Beteiligungskultur wesentlich, langfristig schlüssige, glaubwürdige Strukturen, Prozesse und Prinzipien zu etablieren. Dazu gehört, den Auftrag der Politik an die Prozessbeteiligten sehr klar zu definieren und zu Beginn offenzulegen, welche Art des Ergebnisses auf welche Weise erzielt werden soll.

Neutralität und Transparenz als Pfeiler der Glaubwürdigkeit

Telegramm: Mit Blick auf den verhärteten Konflikt war es in der Stadtdebatte besonders wichtig, größtmögliche Neutralität zu gewährleisten. Insbesondere die hohe Transparenz des Verfahrens und das System der Dialogbotschafter könnten beispielgebend für die Zukunft sein. Für die zielführende Verknüpfung der Expertise von Bürgerschaft und Fachwelt sind weitere Lösungen zu suchen.

Ein zentrales Anliegen der Stadtdebatte war, Vertrauen und Akzeptanz durch Neutralität, Offenheit und Transparenz zu erzeugen.

Neutrale Strukturen – Kuratorium und Dialogbotschafter

Mit dem **Kuratorium** (vgl. auch Kap. 1.3) wurde eine externe Struktur geschaffen, die über den Prozess „wachen“ und an entscheidenden Weichenstellungen (Vergabeverfahren Geschäftsstelle etc.) beteiligt werden sollte. Durch seine Besetzung wurde es auch zu einer Art „Miniaturabbildung“ des Kernkonfliktes. Dies war auf Seiten der Verwaltung ein deutliches Signal der Unvoreingenommenheit und Transparenz. Damit verband sich die Hoffnung, dass die Konfliktparteien den Prozess und dessen Ergebnisse akzeptieren und gemeinsam tragen würden, vielleicht zunächst auch, dass das Kuratorium zu einer Art Referenzort der Verhandlung werden könnte. Das Kuratorium selbst war alles andere als neutral: Zu einem großen Teil fanden sich hier Vertreterinnen und Ver-

treter bestimmter Interessen bzw. Interessengruppen.

Es ist nicht wirklich gelungen, die Konflikte zwischen den Protagonisten der Lager zu „entschärfen“. Diese waren als Mitglieder des Kuratoriums und als Sprecherinnen und Sprecher bestimmter Interessengruppen – denen sie verpflichtet waren – in einer Doppelrolle, die in den Kuratoriumssitzungen selbst, insbesondere aber auch im Auftreten nach außen immer wieder zu Spannungen führte. Insofern konnten sie auch nicht Verhandlungspartner sein. Immer wieder griffen sie den Prozess als „verwaltungsgesteuert“, nicht-repräsentativ etc. an. Zudem wurde von innen und außen immer wieder Kritik an der Besetzung des Kuratoriums geäußert. Dies war nicht zu verhindern, denn selbstverständlich ist es weder möglich, in ein solches Gremium alle Organisationen, Institutionen und Gruppen der Stadt aufzunehmen, noch dort zu einer mathematischen Balance von Haltungen zu finden. Die Kuratoriumssitzungen forderten von allen Beteiligten viel Kraft. Dennoch wird die **Struktur des Kuratoriums von den Beteiligten überwiegend positiv gesehen**, nicht nur weil dies die Akzeptanz für den Prozess vermutlich erhöhte. Der „direkte Draht“ und das stetige Gespräch zwischen Verwaltung, Kuratoriumsmitgliedern und zum Teil auch Politik ermöglichten einen konstanten Informationsaustausch und oft auch eine zeitnahe Klärung von Unstimmigkeiten. Die Konfliktparteien konnten ein Stück weit aus der Rolle der externen Beobachter und Kritiker in die Rolle der Mitgestaltenden und Mitverantwortlichen genommen werden.

Auch mit dem System der **Dialogbotschafter** (vgl. Kap. 1.3) wurde eine Struktur installiert, die für Transparenz und Offenheit stand und darüber hinaus zur Anschlussfähigkeit von Formaten beitrug. Zudem bot sie Geschäftsstelle und Verwaltung die Möglichkeit, Zwischenergebnisse und Ergebnisse direkt mit beteiligten Bürgerinnen und Bürgern rückzukoppeln. **Der Ansatz könnte, weiter geschärft, beispielgebend für andere Verfahren werden.** Zielführend könnte z.B. die Aufnahme der Dialogbotschafterinnen und

Dialogbotschafter in das Kuratorium sein. In der Stadtdebatte wurde der Ansatz insgesamt leider zu wenig wahrgenommen, vielleicht auch zu wenig aktiv kommuniziert.

Öffentliche/offene Vergabeverfahren

Die Entscheidung, **alle Ausschreibungsverfahren** (Geschäftsstelle, Dienstleistungsbüros für einzelne Formate) offen bzw. **öffentlich und mehrstufig** durchzuführen, zeigt ebenfalls den Anspruch eines neutralen und transparenten Prozesses. Dies ist umso bemerkenswerter, als die Zeitschiene extrem eng war: Erst Ende Dezember/Anfang Januar nahm die Geschäftsstelle ihre Arbeit auf und begann, die Ausschreibungen für die Vor-Ort-Werkstätten und die kreativen Bausteine vorzubereiten, die zum Teil erst im Mai vergeben werden konnten; Mitte April fand bereits die Auftaktveranstaltung statt. Im Grundsatz ist die Entscheidung für dieses Vorgehen nachvollziehbar. Die Erfahrung zeigt aber, dass man für diesen Weg ausreichend Zeit für die Koordination und die zielführende Konzeption der einzelnen Bausteine sowie für notwendige Nachjustierungen einkalkulieren muss.

Offene Informationspolitik

Ein wichtiges Prinzip, um Vertrauen und Akzeptanz zu schaffen, ist eine offene Informationspolitik. Die Stadtdebatte konnte das Versprechen, auch aus Sicht der Prozessbeteiligten, einlösen: Tatsächlich wurden im Internet nicht nur die Dokumentationen aller Formate, sondern auch diverse Grundlagenpapiere, Expertengutachten, Kuratoriumsprotokolle, Konzepte und Stellungnahmen einzelner Gruppen veröffentlicht. Auch wurde z.B. in der Dokumentation zum Abschlussforum sehr detailliert aufgeführt und begründet, wie mit welchen Stellungnahmen, Rückmeldungen und Vorschlägen umgegangen wurde; in den Bürgerleitlinien wurden auch Minderheitspositionen mit den zugrundeliegenden Argumentationen vollständig abgebildet. **Mit dieser Informationspolitik und Offenheit kann das Verfahren unseres Erachtens als beispielgebend gelten.** Und es hat

sich gezeigt, dass die Ängste, die in vielen Kommunen diesbezüglich vorherrschen, unbegründet sind.

Entscheidend wird es im weiteren Verlauf des Prozesses sein, den Umgang der Politik mit den Ergebnissen der Stadtdebatte ebenso transparent zu dokumentieren.

Inhaltliche Neutralität von Verwaltung und Politik

In der Stadtdebatte wurde ein „Dialog auf Augenhöhe“ versprochen, Politik und Verwaltung verpflichteten sich, ergebnisoffen in das Verfahren zu gehen. Über dieses Versprechen hinaus wurden bei diesem sehr aufwändigen Verfahren kaum Rahmenbedingungen und Anforderungen definiert oder der Entscheidungskorridor begründet eingegrenzt. Eine derart weitgehende inhaltliche „Neutralität“ von Politik und Verwaltung ist vor dem Hintergrund der konkreten Konfliktlage nachvollziehbar, in der Regel aber wenig zielführend. Spätestens bei der Entscheidungsfindung sind Politik und Verwaltung in der Pflicht, Kriterien anzulegen und offenzulegen. Partizipationsprozesse entlasten Verwaltung und demokratisch legitimierte Gremien nicht, begründete Entscheidungsvorschläge zu entwickeln bzw. zu beschließen.

Neutralität durch „Bilderverbot“

Ein Grundsatz der Debatte war es, auf konkrete Visualisierungen von Vorschlägen oder das Zeigen von internationalen Beispielen weitgehend zu verzichten. Die Vergangenheit hatte erwiesen, dass Bilder und visionäre Beispiele leicht als Vorfestlegungen und nicht als Diskussionsimpulse verstanden werden. So haben zum Beispiel die Entwurfsalternativen zur Gestaltung des Rathausforums im Rahmen des Workshops „Visionen“ 2009 vor allem bei Anwohnerinnen und Anwohnern hohe Widerstände ausgelöst. Auch in der Medienberichterstattung zeigte sich damals, dass die Idee der Initiatoren nicht verstanden wurde. Weiterhin sollte in der Stadtdebatte vermieden werden, dass die bereits kursierenden unterschiedlichen Entwürfe zum Rat-

hausforum eine offene Diskussion über die grundsätzliche Bedeutung der Fläche und die Nutzungsprogrammierung erschweren. Gleichwohl wurde den Autorinnen und Autoren von rund 20 bereits erstellten Konzepten im Rahmen eines Fachkolloquiums die Möglichkeit gegeben, ihre Vorstellungen zumindest einmal zu präsentieren.

Insgesamt war es hilfreich, dass Diskussionen und Gruppenarbeit durch dieses Prinzip offen gehalten wurden. Allerdings zeigte sich auch, dass viele Bürgerinnen und Bürger sich immer wieder Bilder wünschten, um sich Lösungen vorstellen zu können. **Dem Nachteil, dass Bilder konkrete Lösungen suggerieren, auch wenn sie eher grundsätzliche Überlegungen visualisieren sollen, steht der Vorteil gegenüber, dass sie eine Diskussion über konkretere Lösungen oft erst möglich machen.** So blieb zum Beispiel das weite Feld der „Teilbebauung“ bis zuletzt abstrakt und für viele nicht vorstellbar.

Neutralität und die Rolle der Fachwelt

In der Stadtdebatte zum Rathausforum wurde **entschieden, jedem und jeder gleiches Rederecht und gleiche Möglichkeiten zur Beteiligung zu geben.** Bewusst wurde darauf verzichtet, die Fachkolloquien als Frontalveranstaltungen mit Vorträgen und Podien zu konzipieren; sie wurden ebenso wie die Bürgerwerkstätten als Arbeitswerkstätten durchgeführt. Diese Entscheidung trug in diesem Fall sicherlich zu einer sachlichen, offenen Debatte bei und konnte vor allem die Neutralität der Verwaltung wahren, denn mit der Auswahl von Vortragenden und Themen wären inhaltliche Setzungen unvermeidlich gewesen. Die Entscheidung hatte aber auch „Nebenwirkungen“. Weil Bürgerinnen und Bürger mit ihren persönlichen und beruflichen Kompetenzen ebenso als Expertinnen und Experten begriffen wurden wie die sog. Fachleute und viele Vertreterinnen und Vertreter der Planungsdisziplinen umgekehrt Interesse an den Bürgerwerkstätten hatten, überschritten sich die Teilnehmerkreise stark und ließen sich die beiden Formate nicht schlüssig trennen. So gab es auch in der in-

haltlichen Ausrichtung keine konsistente Aufgabenteilung – was hätte in dem einen Format verhandelt werden können, das in dem anderen nicht hätte verhandelt werden können? Vielleicht könnte man in Zukunft auf diese Trennung der Formate gänzlich verzichten. Zudem führte das Werkstattformat dazu, dass ein wichtiger Teil der Planungs-Fachwelt nicht erreicht werden konnte. Dies kann mit Eitelkeiten und dem Wunsch nach Bühnen und exklusiven Zirkeln zu tun haben, liegt aber schlicht auch daran, dass „Fachgrößen“, die sich beruflich mit solchen Fragestellungen auseinandersetzen, oft weder Zeit noch die Absicht haben, sich in Beteiligungsverfahren auf die Mühen der Ebene einzulassen. In jedem Falle ist dies nicht dem Prozess anzulasten. Die Fachwelt wird umdenken müssen.

Es bleibt die Frage, wie die Expertise der lokalen – und in manchen Fällen auch internationalen – Fachwelt für Partizipationsprozesse generell besser nutzbar gemacht werden kann. Fachkongresse oder „geschlossene“ Fachwerkstätten (mit gezielt eingeladenen Gästen) können einen geeigneten Input liefern und den Blick öffnen, gute Beispiele oder auch Fallstricke zusammentragen – wenn im Anschluss ein Weg gefunden wird, die Ergebnisse bzw. Diskussionslinien in den Formaten der Bürgerbeteiligung nicht nur darzustellen, sondern wirklich zu vermitteln. Insgesamt gilt es unseres Erachtens, Neues zu erproben, mit unterschiedlichen Rollen und Dramaturgien zu experimentieren, um *innerhalb der Bürgerbeteiligungsformate* den Fachverstand der unterschiedlichen Professionen gezielter mit der Diskussion in der Bürgerschaft zu verbinden.

3. Resümee und Ausblick



Partizipationsverfahren werden in Zukunft immer wichtiger werden, schon deshalb, weil immer weniger Bürgerinnen und Bürger in Parteien, Institutionen, Organisationen oder Berufsverbänden organisiert sind, viele sich von klassischen Strukturen also nicht mehr vertreten fühlen. Wichtig ist es, Wege zu finden, durch Beteiligungsprozesse die vielen Interessen, Anliegen und Vorschläge aufzunehmen und in Abwägungen einfließen zu lassen, dabei aber nicht die Handlungsfähigkeit von Politik und Verwaltung zu blockieren.

Die Stadtdebatte zum Rathausforum 2015 war ein sehr ambitionierter Partizipationsprozess mit enorm vielen Bausteinen der Information und Beteiligung sowie aufwändigen Strukturen; die eingesetzten Ressourcen für Dienstleister, Sachkosten und personelle Kapazitäten in der Verwaltung waren entsprechend hoch. Dies erklärt sich aus der Besonderheit der Fläche und vor allem der Besonderheit des Konfliktes, kann aber nicht zum Maßstab für andere Verfahren in Berlin werden, zumal es in dem Prozess nur um eine „Vorstufe“ der Planung und nicht (wie etwa beim Gleisdreieck) um die Verhandlung der konkreten Umsetzung ging.

Auch die vielfältigen Ansätze, Neutralität zu demonstrieren, erklären sich aus dem Sonderfall Rathausforum, scheinen aber im Hinblick auf eine langfristige Beteiligungsstrategie zum Teil nicht übertragbar zu sein: In der Regel kann und sollte sich die Verwaltung inhaltlich stärker positionieren, den Rahmen der Beteiligung deutlicher definieren oder

begründete Entscheidungsvorschläge einspeisen. Weil in Beteiligungsverfahren nur zur Debatte gestellt werden sollte, was wirklich verhandelbar ist, ist es umgekehrt notwendig, Vorgaben und Rahmenbedingungen zu definieren, also auch sehr deutlich zu kommunizieren, was nicht verhandelbar ist. Auch können Fachvorträge oder Visualisierungen inspirierend auf Beteiligungsverfahren wirken. Mitgenommen werden können aus dem bisherigen Verfahren die positiven Erfahrungen mit der großen Transparenz, der Unterstützung des Prozesses durch die Politik oder das System der Dialogbotschafter. Die Begleitung des Verfahrens durch ein Kuratorium aus Interessenvertreterinnen und -vertretern sowie ggf. Dialogbotschafterinnen und -botschaftern aus der Bürgerschaft erhöht bei konflikträchtigen Fragestellungen zwar die Transparenz, lässt sich unseres Erachtens aber mit einer deutlich reduzierten Terminfolge umsetzen.

Eine Aufgabe der Beteiligungsverfahren bleibt es, demokratische Kompetenzen zu stärken, insbesondere die Bevölkerung dafür zu sensibilisieren, dass die Summe vieler Einzelinteressen nicht das Gemeinwohl ergibt und dass Lösungsansätze für komplexe Fragestellungen am Ende einer politischen Abwägung bedürfen. Besonders wichtig ist es, diese Abwägungsprozesse im Nachgang der Beteiligungsverfahren offen zu legen. Zudem ist mit Blick auf die Glaubwürdigkeit, aber auch auf Qualität und Stringenz von Prozessen im Vorfeld zu definieren und offenzulegen, welche Art Ergebnis auf wel-

che Weise, mit welchen Schritten und Methoden erreicht werden soll.

Bürgerbeteiligung kann allerdings nur in seltenen Fällen Konflikte auflösen, und es wird in allen Prozessen „Verlierer und Enttäuschte“ geben. Eine höhere Akzeptanz von Entscheidungen lässt sich langfristig vermutlich nur dann erreichen, wenn eine verlässliche Beteiligungs- und Diskurskultur etabliert wird. Vertrauen kann nur aufgebaut werden, wenn bestimmte Qualitätsstandards immer eingehalten werden und Spielregeln prozessübergreifend gelten. Die individuelle Gestaltung von Verfahren ist nicht nur extrem aufwändig, sondern auch in hohem Maße dem Vorwurf der Manipulierbarkeit ausgesetzt. Zielführend ist es also, eine **kommunale – zumindest eine ressortweite – Beteiligungsstrategie** zu entwickeln und alle Verfahren in diese einzubetten.

Bausteine können unter anderem sein:

- **Leitlinien:** Grundlage jeder Beteiligungsstrategie sind gemeinsame Leitlinien. Dabei geht es nicht um die Erarbeitung dicker Handbücher, sondern auf die Verständigung auf die wesentlichen Grundsätze von Beteiligung. Was sind die Kriterien dafür, dass Fragestellungen überhaupt in Partizipationsprozesse gegeben werden? Welche Voraussetzungen müssen immer erfüllt sein? Sind die handelnden Akteure offen und bereit, Denkmodelle in Frage stellen zu lassen? Zu welchem Zeitpunkt sind welche Verfahren sinnvoll? Welche zeitlichen Verläufe, Ressourcen, Entscheidungsspielräume müssen gegeben sein? Welche Qualitätsstandards sollen immer eingehalten werden (z.B. im Hinblick auf Transparenz oder Öffentlichkeitsarbeit)? Welche Regeln gelten für den Einsatz welcher Methoden und insbesondere Abstimmungsinstrumente? Welche Regeln gelten für das „Wording“ (z.B. im Hinblick auf Repräsentativität und den Umgang mit „Beteiligungszahlen“)?
- **Wissenspool:** Im Sinne eines lernenden Systems können Erfahrungen und Erkenntnisse zu Prozessen, Formaten, Methoden etc. an zentraler Stelle gesammelt und regelmäßig in Schulungen diskutiert und vermittelt werden.
- **Strukturen:** Einerseits sind interne Strukturen zu schaffen (z.B. für die Erarbeitung von Leitlinien und den Wissenspool etc.), andererseits kann ein externer „Fachbeirat Beteiligung“, der *alle* Verfahren begleitet, zur Qualität und Glaubwürdigkeit beitragen. Aufgaben könnten zum Beispiel sein, alle Beteiligungsvorhaben anhand festgelegter Kriterien auf ihre Eignung zu prüfen, die Verwaltung bei der Qualifizierung der Verfahren zu beraten, „Wächter“ über die Einhaltung von Regeln zu sein oder die Prozesse am Ende auszuwerten. In vielen Fällen könnte dadurch auf verfahrensspezifische Kuratorien verzichtet werden. Ein externer „Ideenscout“ (ggf. Mitglied des Beirats) könnte besonders kreative oder interessante Einzelideen, die in der Vielzahl der Eingaben und Vorschlägen und der notwendigen Abstrahierung unterzugehen drohen, identifizieren, ohne dass dadurch die Neutralität der Moderation in Frage gestellt würde.
- **Gesamtstädtische Online-Plattform:** Kommunale Online-Plattformen können alle laufenden und ggf. abgeschlossenen Verfahren bündeln und im Überblick darstellen. Per Filter können Nutzerinnen und Nutzer Beteiligungsmöglichkeiten zu bestimmten Themen oder Räumen finden. „Oberfläche“ und „Werkzeuge“ sind bei allen Verfahren ähnlich, d.h. wiedererkennbar. Nach einer einmaligen Registrierung können Interessierte an allen Verfahren der Kommune teilnehmen, Newsletter bestellen etc. Langfristig wird dies auch die Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltung erleichtern. Zudem werden solche Plattformen in Zukunft im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung eine Rolle spielen, auch im Hinblick auf formelle Beteiligungsverfahren.