

BERLIN

STADTFORUM

Q.: M. Wentz (Hrsg.) Planungskulturen
Frankfurt (Campus) 1992

1.

Seit der politischen Öffnung des Ostens und der Vereinigung der beiden deutschen Landesteile stehen die Städte in Ost und West – unerwartet – vor der Aufgabe, den erwarteten Wachstumsschub vorzudenken und planungsrechtlich zu steuern. Damit sieht sich – nach zwei Jahrzehnten relativer Windstille – die Planungsdiskussion plötzlich erneut mit stürmischen Herausforderungen konfrontiert. Das betrifft alle großen deutschen Städte, insbesondere jedoch Berlin, wobei hier zwei Sonderbedingungen noch hinzukommen: die Hauptstadtplanung und das Zusammenfügen zweier Stadthälften, deren Entwicklung in vier Jahrzehnten zunehmend auseinanderdriftete und unabhängig voneinander geplant wurde. Berlin hat mit der Einrichtung eines Stadtforums auf diese Herausforderung reagiert.

Die Kernidee des Stadtforums ist die einer Abstimmungsrunde von Fachleuten und Repräsentanten wichtiger Gruppen in der Stadt mit Blick auf Planungsziele und Prinzipien der Stadtentwicklung und Stadtgestaltung. Der Zweck liegt in der Unterstützung der Entscheidungsvorbereitung von Politik und Verwaltung.

Warum ein solches Stadtforum? Schließlich gibt es die gewählten politischen Gremien, deren Aufgabe die Beratung und das Fällen von Entscheidungen ist, und es gibt die Verwaltungen, die diese Entscheidungen vorbereiten und umsetzen. Und beide sollen und dürfen mit dem Stadtforum nicht außer Kraft gesetzt werden.

Der eigentliche Grund liegt in der zunehmenden Komplexität der Planungsaufgaben, die – noch dazu unter Zeitdruck – mit den herkömmlichen Planungsinstrumenten nicht mehr hinreichend steuerbar sind. Die Verfahren der Bauleitplanung sind in ihren Grundzügen bereits vor 30 Jahren gesetzlich festgelegt worden. Inzwischen sind sie – deutscher Rechtstradition folgend – stark formalisiert; das heißt im Baugesetzbuch sind alle Schritte, die ein Planungsprozeß durchlaufen muß, genau festgelegt und die Rechtsprechung der vergangenen Jahrzehnte hat zur Verfeinerung und Überregelung ein übriges getan. Eine Flexibilisierung und Vereinfachung dieses inzwischen überaus komplizierten Planungsrechts hat es nur in Ansätzen gegeben.

Stadtplanung und -entwicklung sind eine verantwortungsvolle, zeitraubende Angelegenheit, zu Recht, denn es geht um die vorausschauende Festlegung großer und kleiner Flächennutzungen und damit Investitionen, die die Stadtentwicklung auf Jahrzehnte prägen. Es ist nur zu verständlich, daß alle damit zusammenhängenden Aspekte ex ante untersucht und bewertet werden müssen: Sie werden in der Regel von den Fachplanungsbehörden ausgearbeitet und schließlich in die Planfiguren des Flächennutzungsplanes und des Beobachtungsplanes zusammengeführt.

Wenn man sich vor Augen führt, daß sich der gesellschaftliche Wandel beschleunigt und das Tempo der Entwicklung in den vergangenen Jahren rasant zugenommen hat, dann muß man zu Recht die Frage stellen, ob die überkommenen Planungsverfahren heute noch geeignet sind, die anstehenden Aufgaben zu bewältigen. Sind die Planungsverfahren des Baugesetzbuches nicht zu Teilen anachronistisch geworden, zum Beispiel wegen des mit der Erstellung eines Flächennutzungsplanes und eines Bebauungsplanes verbundenen Zeitaufwandes, den sich keine dynamische wachsende Gemeinde heute noch leisten kann? Anachronistisch auch wegen seiner Beteiligungsregelung, die de facto nicht den Erkenntnissen entspricht, die uns mittlerweile aus anderen Ländern hinsichtlich des Zusammenspiels großer, stark heterogener Gruppen bekannt sind. Die Einbeziehung der Bürger und der Träger öffentlicher Belange kennt nicht den Dialog; sie verläuft in Deutschland getrennt voneinander, quasi in einem Einbahnverkehr in Richtung

auf die federführende Planungsinstanz. Während erstere ihre Interessen formulieren, Varianten anregen und Forderungen aufstellen, bleibt es letzterer, der verantwortlichen Planungsbehörde, vorbehalten, die Anregungen und Bedenken zu sichten, abzuwägen und eine Entscheidung vorzubereiten.

Planungsdebatten zwischen Vertretern völlig verschiedener gesellschaftlicher Interessen und Strömungen und mit Fachleuten unterschiedlicher Disziplinen, wie sie das Berliner Stadtforum eingeführt hat, sind im Baugesetzbuch nicht vorgesehen. Die Positionen werden stattdessen isoliert voneinander formuliert und geben in der Regel die Maximalforderung der jeweiligen Interessengruppe wieder. Damit ist aber im Verfahren selbst keine Möglichkeit für die unterschiedlichen Gruppierungen eingebaut, sich im Dialog aufeinander zuzubewegen.

Wie unpraktikabel die Bauleitplanung in der heutigen Situation ist, ist in Berlin nach der Wiedervereinigung mit dem Ostteil der Stadt besonders deutlich geworden: Niemand will und kann jetzt auf die Fertigstellung eines neuen Flächennutzungsplanes warten, in dem dann die so dringend nötigen globalen Aussagen zu den Zielen und Leitlinien der Stadtentwicklung gemacht wären und der einen sicheren Entscheidungsrahmen für alle anstehenden konkreten Planungsfragen an den vielen Standorten in der Stadt, an denen geplant, gebaut und verändert werden muß, abgeben würde.

Die Folge davon ist, daß Probleme ausgeklammert und in den Schoß der Politik gelegt werden, die nun ersatzweise die Kluft zwischen einem unzeitgemäßen Planungsrecht und dem heutigen Planungsbedarf überbrücken soll.

Es klingt grotesk, aber es ist so: Die Planung mit ihrem formalisierten Verfahren steht sich heute selbst im Wege. Genau besehen steht sie sich obendrein zu Recht im Wege, denn hochkomplexe Entscheidungen bedürfen in der Tat einer weitverzweigten Abstimmung. Was heute notwendig ist, das ist eine komplexe Gleichzeitigkeit von Vorbereitungs- und Abstimmungsvorgängen, durch die einerseits das arbeitsteilige Fachwissen und andererseits das Erfahrungswissen aus der Praxis der verschiedenartigen Akteure in der Stadt miteinander verbunden werden. Das ist die Situation, in der in Berlin das Stadtforum ins Leben gerufen wurde.

Das Stadtforum besteht aus etwa 60 Mitgliedern. Es sind Repräsentanten der wichtigen Gruppierungen in der Stadt: einmal aus dem öffentlichen Leben und dem privaten Sektor, von der Industrie- und Handelskammer über die Gewerkschaften und den Mieterverein bis zu den Investoren sowie den politischen Parteien; zum anderen sind es Persönlichkeiten aus den Fachverbänden der Architekten, Stadtplaner, Landschaftsplaner und Verkehrsplaner. Daneben sind einige „Querdenker“ vertreten: Künstler und fach- und ortsfremde Außenseiter, die mithelfen sollen, Denkschablonen zu durchbrechen.

Das Stadtforum tagt alle 14 Tage (freitagnachmittags und Samstagvormittag) und befaßt sich mit allen dringenden Fragen der Stadtplanung und Stadtentwicklung. Hierzu werden jeweils einige Experten gebeten, um die Probleme und die unterschiedlichen Positionen zum jeweils anstehenden Thema zu beleuchten. Daran schließt sich eine allgemeine Diskussion an. Dabei kommen so unterschiedliche Themen zur Sprache wie die Regierungsplanung, die Gestaltung öffentlicher Plätze (Potsdamer und Leipziger Platz, Pariser Platz, Marx Engels Forum), die Verkehrsplanung, der Umgang mit den Großsiedlungen im Ostteil der Stadt sowie das Verhältnis Berlins zum brandenburger Umland.

Die Sitzungen sind presseöffentlich. Sie werden vorbereitet und ausgewertet von einer Lenkungsgruppe, in der die Verwaltungsspitze des Stadtentwicklungssenats und indirekt der Bausenat mit einem Stadthaudirektor im Ruhestand vertreten

sind sowie drei weitere verwaltungsexterne Experten. Daneben gibt es eine sogenannte Werkbank, eine kleine Gruppe von Fachleuten, die Fragen, die im Laufe der Forumssitzungen unzureichend geklärt werden können, näher untersuchen muß, so daß man sich auf einer späteren Sitzung nochmals fundierter damit befassen kann.

Ziel der Beratungen ist es, bei den einzelnen Themen zu Empfehlungen an den Stadtentwicklungssenator zu kommen, Empfehlungen, die vom Stadtforum breit getragen werden. Es geht also darum, die divergenten Positionen offenzulegen und dann konsensorientiert hin zu einem Kompromiß zu diskutieren.

Was mit diesem Stadtforum inszeniert wird, ist der Versuch, ein neues Planungsverfahren zu erproben, das die vielen divergenten Strömungen, Interessen und Handlungsperspektiven in ein direktes Gespräch verwickelt. Dadurch wird der Abwägungsprozeß zu einem Prozeß des Informationsaustausches und der Abstimmung der gesellschaftlichen Gruppen untereinander. Durch dieses Kurzschließen der Fäden wird zweierlei gewonnen: ein Zeitvorsprung und eine öffentliche Vorklärung der Argumente, die die Planungsentscheidung, die auf der politischen Ebene getroffen wird, nachvollziehbar macht und gesellschaftlich absichert.

Es ist ein komprimiertes Parallelverfahren der Abstimmung und Entscheidungsvorbereitung, ein Verfahren, auf das sich die Beteiligten verständigt haben, wohl wissend, daß die Bauleitplanung solches nicht vorsieht. Es ist also ein Experiment, in dem in wichtigen Fragen erörtert und eine Form der Abstimmung und Entscheidungsvorbereitung erfunden und erprobt wird, die den heutigen Erfordernissen besser Rechnung trägt. Unabhängig vom formalen Verfahren der Bauleitplanung wird hierdurch im öffentlichen Dialog ein Vorlauf für die Entscheidungsfindung geschaffen, in dem die Leitideen und Ziele der Stadtentwicklung und der sektoralen Planungen geklärt werden und Ansätze für eine integrale Planung formuliert werden.

2.

Das Berliner Stadtforum arbeitet seit April 1991, und noch immer scheint das Interesse nicht zu erlahmen, wie sich an dem Engagement der Bänke, der Resonanz der Teilnehmer und an der Berichterstattung der Medien ablesen läßt. Welche Erfahrungen wurden gemacht? Ist das Stadtforum seinem Anspruch gerecht geworden, zugleich als Labor für neue Ideen wie auch als demokratische Institution zur planungspolitischen Beratung und Vorklärung zu fungieren?

Die erste Aufgabe des Stadtforums war und ist es, als vordenkende und politikberatende Institution das Feld der stadtplanerischen Ideen und Möglichkeiten zu durchstreifen und die stadtpolitisch umsetzbaren Optionen zu sondieren (think tank). Die Breite der innerhalb eines Jahres behandelten Themen spricht für sich selbst. Hier wird Planung im Dialog praktiziert, im Dialog allerdings nicht mit jedermann, sondern mit ausgewählten, eingeladenen Fachleuten und wichtigen Repräsentanten gesellschaftlicher Gruppen. Die Diskussion von Experten verschiedener Fachdisziplinen und deren Konfrontation mit den in der Stadt vorhandenen Interessen hat zweifellos bewirkt, daß innerhalb des Stadtforums ein beträchtlicher Lerneffekt im Hinblick auf den rationalen Umgang mit den Herausforderungen Berlins eingesetzt hat. Das Problemverständnis und die Diskussion hat sich – begünstigt durch die Kontinuität der Teilnehmer – auf erstaunlich hohem Niveau eingependelt und zwar in Richtung auf eine im Kern gemeinsam tragbare Entwicklungsvorstellung von der Zukunft Berlins.

Angesichts der gewaltigen Aufgabe, die städtebaulichen Weichenstellungen zum Zusammenwachsen der beiden Stadthälften Berlins sowie der insgesamt 3,4

Millionen zählenden Groß- und Hauptstadt mit dem brandenburgischen Umland „richtig“ und weitsichtig zu stellen, ist dieses gemeinsame Lernen nicht gering zu schätzen. Auf den „Vereinigungsfall“ war die Stadt genauso wenig vorbereitet wie die Bundesregierung. Pläne lagen nicht in den Schubladen. Die Planungsverfahren für eine Metropolenplanung unter Zeitdruck waren nach dem 9. November 1989 erst noch zu entwickeln. Auf einen Planungskonsens konnte die Stadt nicht aufbauen. So gesehen ist es dem Stadtforum positiv anzurechnen, daß es sich der Thematik Hauptstadt und Metropole nicht hinter verschlossenen Türen, sondern öffentlich und nachvollziehbar demokratisch angenommen hat. Gleichzeitig hat das Stadtforum eine notwendige Verknappung und Verdichtung auf Wesentliches erreicht.

Im heilsamen Zwang zur Dichte und Eile liegt nicht nur ein Beschleunigungseffekt – erkaufte ohne Verlust an Demokratie –, sondern er verhindert die gerade in Planungsverwaltungen beliebte Strategie, unliebsamen Entscheidungen mit der Einholung von Gutachten (temporär) aus dem Weg zu gehen und das Verfahren in die Länge zu ziehen.

Eine Metropole läßt sich nicht am Reißbrett entwerfen. Städtebau ist eine Querschnittsaufgabe und als solche involviert sie eine Vielzahl von Fachbeiträgen und Interessen. Die Hoffnung auf den „großen Baumeister“, einen neuen Schinkel, Knobelsdorff oder Wagner, der mit visionärem Griff der Stadt Gestalt gibt, gehört der Vergangenheit an. Die einzige Möglichkeit, im Rahmen der pluralistischen Demokratie, alle wichtigen Positionen einzubinden und sich aus einer allzu provinziellen, partikularen, detailbesessenen Perspektive zu lösen, besteht darin, den verstreuten Sachverstand zu bündeln, sich „zusammenzurufen“ und daraus allmählich ein „gereiftes“ Planungsleitbild zu entwickeln.

Seine Rolle als Institution zur Konfliktaustragung und Konsensfindung, besser: Konfliktabschleifung und Konsensvorklärung, qualifiziert das Stadtforum – obwohl ohne formale Entscheidungskompetenz – als eminent politisches Gremium, das ein Modell zur Erweiterung der gesetzlich verankerten Planungspartizipation im vorparlamentarischen Raum abgibt. Sein informeller Charakter macht das Stadtforum einerseits schwach, andererseits verleiht es ihm Stärke.

Seine Stärke liegt darin, daß das Stadtforum, gerade ohne Entscheidungskompetenz und -zwang, besser als andere Institutionen in der Lage ist, Fragen der Stadtplanung offen, breit und mit hoher Sachkenntnis zu diskutieren; genauer: Es kann nur aus sich selbst aus Überzeugung wirken. Die Wirkung liegt allein darin, daß im Zuge der Debatte Konflikte bereits entschärft wurden und es sich bei den Empfehlungen um abgewogene und von vielen deshalb akzeptable Kompromisse handelt, die sich bereits im Kreis der Fachleute als tragfähig erwiesen haben. Ähnlich wie in der Diplomatie zunächst informelle Kontakte zwischen konträren Lagern hergestellt und das Feld der möglichen Kompromisse sondiert wird, klärt das Stadtforum Positionen vor, für die sich – jenseits aller Fraktionszwänge – ein breiter Konsens abzeichnet. Politische Akzeptanz wird im Vorfeld getestet, bevor ein Vorschlag als Vorlage oder Antrag in die Stadtverordnetenversammlung oder in den Senat zur Entscheidung eingebracht wird. Für die Teilnehmer ist es erstaunlich, in welchem Maße sich – trotz anfänglicher Gegensätze – allmählich Annäherungen der Positionen ergeben und sich ein Grundbestand an Übereinstimmungen herausdestilliert hat. Auf der anderen Seite bedeutet die fehlende Bindungskraft der Empfehlungen des Stadtforums eine evidente Schwäche: Formelle Beschlüsse werden nicht gefaßt.

Auch sind im Stadtforum wichtige Gruppen einerseits im sozialen Bereich, andererseits auf der Seite der Investoren unterrepräsentiert, während Architekten

und andere Fachleute dominieren. Die anderen Senatsverwaltungen sind zwar eingeladen und schicken (gelegentlich) Vertreter. Da das Stadtforum letztlich aber auf Initiative der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz entstanden ist, verstehen sich die Vertreter anderer Ressorts nur als Gäste, Horcher, bestenfalls Mittler, die die Anliegen des Stadtforums zwar in ihre Verwaltung tragen, sich hier aber eigenen Sachzwängen gegenüber sehen. In anderen Worten: Die in ihrem Ansatz so gute und richtungsweisende Konzeption eines breiten Beratungsforums von Bürgern und Fachleuten ist in Berlin mit einem kaum gut zu machenden Geburtsfehler behaftet: Dieses Forum ist nur einer einzigen Senatsverwaltung angehängt worden, statt ins Zentrum aller bei der Stadtentwicklung beteiligten Verwaltungen gestellt zu werden. Dann nämlich hätte die Stadt-Öffentlichkeit der dort geführten Diskussionen und der gemeinsam entwickelten Empfehlungen eine weit stärkere (informelle) politische Kraft, der sich die einzelnen Senatoren viel schwerer mit Sachzwangargumenten entziehen könnten.

So begrüßenswert und einmalig dieses Forum der rationalen Stadtplanung ist, die Beschränkung auf den Kompetenzbereich des Stadtentwicklungssenators begrenzt seine politische Wirkung. Der Bausenator ebenso wie der Finanz- und Verkehrssenator, die Bundesregierung und die Investoren, das heißt diejenigen, die letztlich die bauliche Umsetzung finanzieren müssen, behalten sich das letzte Wort vor; das Verfahren beläßt noch genügend Ansatzpunkte für Sonderinteressen, Konzepte des Stadtforums in späteren Phasen zu verwässern oder zu hintertreiben. In der jetzigen Situation muß man das Schicksal der Forumsempfehlungen eher als ungewiß, wenn nicht düster einschätzen. Ihre eigentliche Bewährungsprobe haben sie noch zu bestehen und zwar dann, wenn sie in die entscheidungsbefugten, gewählten, politischen Entscheidungsgremien eingebracht werden. Alle Themen, zu denen das Stadtforum Positionen erarbeitet hat, müssen hier nochmal aufgerollt und mit den Interessen anderer Ressorts abgeglichen werden.

Dennoch aber gilt auch, daß das Stadtforum die Verhandlungsposition des verantwortlichen Senators stärkt, indem es ihm eine in sich abgewogene Konzeption an die Hand gibt, die er in politische Initiative umsetzen kann, indem das Stadtforum mögliche Einwände bereits vorweg genommen hat. Das Stadtforum wirkt – über den Kreis der Teilnehmer hinaus – längst in die Stadtöffentlichkeit hinein und ist mit seinen vorsichtigen und abgewogenen Empfehlungen dazu angetan, zu überzeugen und es damit den politischen Gegenspielern schwer zu machen.