



Stadt beteiligt –

Wie gute Beteiligung verankert wird

Dokumentation der Fachtagung vom 20./21. Juni 2014

Policy Paper No. 1

Stadt beteiligt – Wie gute Beteiligung verankert wird Dokumentation der Fachtagung vom 20./21. Juni 2014

Veranstalterin: Heinrich-Böll-Stiftung (Bundesstiftung), Berlin

Im Rahmen des Projekts »Gut vertreten? Update für Demokratie«
Veranstaltungen und Dokumentationen unter gutvertreten.boell.de

Zum Beitrag

Wie gelingt in Städten und Gemeinden eine gute Kooperation zwischen Bürgerschaft, lokaler Politik und Verwaltung? Viele Kommunen haben sich auf den Weg gemacht und Erfahrungen gesammelt, wie Dialog und Entscheidungsprozesse neue Impulse erhalten und Konflikten vorgebeugt werden können. Und wie Ideen und Know-how aus der Bevölkerung in die Stadtpolitik einfließen sollten. Bürgerbeteiligung wird in Leitbildern und Satzungen verankert, Verwaltungen öffnen sich einer neuen Kommunikationskultur, neue Anlaufstellen und Netzwerke entstanden. Auch das Land Berlin veröffentlichte bereits 2011 einen Zwischenstand zur Beteiligungspraxis (»Handbuch zur Partizipation«). Kommunale Politik und Verwaltung, aber auch Initiativen überprüfen ihre Rollen: Wohin geht die Entwicklung? Auf welche Konflikte treffen wir und welche innovativen Lösungen wollen wir vorantreiben, um gute Beteiligung auf Dauer zu gewährleisten?

Unsere Tagung »Stadt beteiligt«, die im Rahmen des Verbundprojekts der Heinrich-Böll-Stiftung »Gut vertreten? Update für Demokratie« stattfand, bot in Workshops und Fachgesprächsrunden Raum für Dialog auf verschiedenen Ebenen: Referentinnen und Referenten und Teilnehmer/innen brachten Wissen und Erfahrungen aus Kommunalpolitik, Stadtmanagement, Bürgervereinen, Quartiersmanagement, direkt-demokratischen Initiativen und Forschung ein. Um die Fülle an Fachwissen, Praxisbeispielen und inspirierenden Ideen über die Veranstaltung hinaus weitergeben zu können, dokumentieren wir alle Module in den hier vorliegenden Kurzberichten.

Editorial

- 4 Stadt beteiligt –
Wie gute Beteiligung
verankert wird

Bericht

- 6 Prof. Helmut Klages:
Bürgerbeteiligung auf
kommunaler Ebene –
Verschiedene Ansätze einer
Verstetigung und Institutio-
nalisierung der Beteiligung

Tagungsort

- 10 Das Projekt Nauener Platz
und das Haus der Jugend
stellen sich vor

Thematische

- 13 Berlin: Stadtteilausschuss
Kreuzberg
- 14 Heidelberg: Vorhabenliste
für Bürgerbeteiligung
- 16 Potsdam: Modellprojekt
»Strukturierte
Bürgerbeteiligung«
- 17 Bonn: Leitlinien
Bürgerbeteiligung

- 19 Berlin-Mitte:
Jugendpartizipation
institutionalisieren!

- 21 Leipzig: Trialogische
Bürgerbeteiligung

- 22 Berlin: Bürgerhaushalt
Lichtenberg

Forumsgespräche

- 26 Beteiligungsfragen
in der Stadtentwicklung

- 29 Direkte Demokratie und
Dritte Wege zur Aushandlung

- 34 Verwaltung lernt und
praktiziert Beteiligung

Zwischenbilanzen

- 37 Prof. Müller-Török:
Zusammenfassung Vortrag

- 42 Hanns-Jörg Sippel:
Gute Praxis. Wie Beteiligung
verankert werden kann

Abschlusspodium

- 45 Stadt beteiligt: Was motiviert
uns, und wie kann es gehen?

Stadt beteiligt – Wie gute Beteiligung verankert wird

Wie gelingt in Städten und Gemeinden eine gute Kooperation zwischen Bürgerschaft, lokaler Politik und Verwaltung? Viele Kommunen haben sich auf den Weg gemacht und Erfahrungen gesammelt, wie Dialog und Entscheidungsprozesse neue Impulse erhalten und Konflikte vorgebeugt werden können. Und wie Ideen und Know-how aus der Bevölkerung in die Stadtpolitik einfließen sollten. Bürgerbeteiligung wird in Leitbildern und Satzungen verankert, Verwaltungen öffnen sich einer neuen Kommunikationskultur, neue Anlaufstellen und Netzwerke entstanden. Auch das Land Berlin veröffentlichte bereits 2011 einen Zwischenstand zur Beteiligungspraxis (»Handbuch zur Partizipation«). Kommunale Politik und Verwaltung, aber auch Initiativen überprüfen ihre Rollen: Wohin geht die Entwicklung? Auf welche Konflikte treffen wir und welche innovativen Lösungen wollen wir vorantreiben, um gute Beteiligung auf Dauer zu gewährleisten?

Unsere Tagung »Stadt beteiligt«, die im Rahmen des Verbundprojekts der Heinrich-Böll-Stiftung »Gut vertreten? Update für Demokratie« (gutvertreten.boell.de) stattfand, bot in Workshops und Fachgesprächsrunden Raum für Dialog auf verschiedenen Ebenen: Referentinnen und Referenten und Teilnehmer/innen brachten Wissen und Erfahrungen aus Kommunalpolitik, Stadtmanagement, Bürgervereinen, Quartiersmanagement, direktdemokratischen Initiativen und Forschung ein. Um die Fülle an Fachwissen, Praxisbeispielen und inspirierenden Ideen über die Veranstaltung hinaus weitergeben zu können, dokumentieren wir alle Module in den hier vorliegenden Kurzberichten. Die vollständigen Fassungen der Referate von Prof. em. Helmut Klages, Hanns-Jörg Sippel und Prof. Robert Müller-Török können Sie [hier](#) als Audiofile hören.

Nach dem EINFÜHRUNGSVORTRAG VON PROF. KLAGES erläuterten sieben Projektvertreter/innen institutionalisierter Beteiligung an THEMENSCHEN im Weltcafé-Format ihre Arbeit. Am zweiten Tag wurden wir durch unsere Gastgeber begrüßt, die unseren Tagungsort vorstellten. Der NAUENER PLATZ und das HAUS DER JUGEND in Berlin-Wedding gingen in der heutigen Gestalt aus einem ambitionierten Beteiligungsverfahren hervor. In drei parallelen FORUMSGESPRÄCHEN widmeten wir uns dann Konfliktfeldern, denen wir typischerweise begegnen: bei der Beteiligungspraxis in der »Königsdisziplin« Stadtentwicklung; bei der Frage, wie direkte Demokratie (Volksentscheide) und verhandelnde, beratende Formen sich zueinander und zum gewählten

Parlament bzw. zum Rat verhalten; und der Aufgabe, die Erfahrungen der handelnden Verwaltung besser zu nutzen und für deren Aus- und Fortbildungsbedarf in den Blick zu nehmen. Nach zusammenfassenden KURZVORTRÄGEN von Hanns-Jörg Sippel (Kriterien guter Beteiligung) und Prof. Müller-Török (Herausforderungen guter Beteiligung) endete die Tagung mit einem politischen PODIUMSGESPRÄCH.

Herzlichen Dank unseren Kooperationspartnern CORNELIUS BECHTLER, Bezirksabgeordneter in Pankow und Leiter von BIWAK E.V. (www.biwak-ev.de) und HANNS-JÖRG SIPPEL für die STIFTUNG MITARBEIT (www.mitarbeit.de), HEIKO WICHERT und seinem Team vom Haus der Jugend (www.hausderjugendmitte.de) sowie unseren Referentinnen und Referenten, allen Mitdiskutanten und Berichterstattem, UTA BELKIUS für die Gesamtedaktion, meiner Kollegin EIKE BOTTA und allen anderen, die dazu beigetragen haben, diese Tagung zu einer guten Erfahrung werden zu lassen!

Eine anregende Lektüre wünscht

ANNE ULRICH
REFERENTIN FÜR DEMOKRATIE,
HEINRICH-BÖLL-STIFTUNG



Anne Ulrich

Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene

Verschiedene Ansätze einer Verstetigung
und Institutionalisierung von Beteiligung

PROF. EM. HELMUT KLAGES
DEUTSCHE HOCHSCHULE FÜR
VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN SPEYER

Was ist das Besondere an der »neuen Beteiligungswelle«? Helmut Klages ordnet die aktuellen Debatten um »Bürgerbeteiligung« ein: Sie unterscheidet sich von Studentenprotesten, Bürgerinitiativbewegungen und auch der Phase der Bürgerkommunen speziell dadurch, dass die sogenannten informellen Beteiligungsverfahren zusehends als regelhafter Bestandteil der kommunalen Praxis festgeschrieben werden. Der Instrumentenkoffer der Beteiligungsmethoden wird zum Inventar der Kommunen, so dass nicht in jedem konflikthaftern Vorhaben oder Bürger/innenanliegen neu über Ob und Wie von Aushandlung gestritten werden muss: Wo Richtlinien oder Leitlinien zur Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger von Verwaltung und Rat beschlossen und gar Teil einer Gemeindeordnung geworden sind (Heidelberg, Bonn), werden Schritte hin zu einem dauerhaften, grundsätzlichen »Bürgerrecht auf Beteiligung« gegangen, betont Prof. Klages optimistisch.

Weil die bisher vorhandenen kommunalen Formen einer solchen Festsetzung von vor Ort heraus entwickelt werden, sind die Praxisbeispiele durchaus unterschiedlich geprägt. Dabei ist jedoch festzustellen, dass sich eine Reihe von Fragen und Herausforderungen allen gleichermaßen stellen – und dass auf diese durchaus unterschiedliche Antworten möglich sind. Auf eine Reihe dieser allgemeinen Aspekte geht Helmut Klages im Weiteren ein.

Wie kommen kommunale Konzepte für Bürgerbeteiligung zustande?

Die Erfahrung zeigt, dass nicht nur Bürgerinnen und Bürger Mitsprachebedarf an kommunalen Projekten und Entwicklungen anmelden, sondern auch Rat und Verwaltung ein hohes Interesse haben, Bürgerberatung und -beteiligung bei strukturrelevanten und großen Vorhaben einzuholen. Die Konzepte, auf die Kommunen sich dazu dauerhaft festlegen, entstehen daher am aussichtsreichsten in einem »Dialog«

zwischen diesen drei Gruppen. In der Regel besteht das gemeinsame Anliegen darin, konsensuale Ergebnisse zu erzielen, um damit politische Entscheidungen und Verwaltungshandeln realistisch zu begleiten und zu Ergebnissen zu kommen, die für einen großen Teil der Bevölkerung auch stimmen. Die Erwartungen der beteiligten Seiten sind allerdings oft höchst verschieden.



Prof. Helmut Klages

Es bleibt deshalb wichtig, vorab zu klären, wer wie mitredet, welches die jeweiligen Einzelinteressen sind und wer am Ende was entscheidet. Erst wenn das Verfahren selbst von vielen Seiten getragen wird, ist die angestrebte Nachhaltigkeit erreichbar.

Ein solches Konzept braucht die Verständigung darüber, welche Bürger an der Konzeptentwicklung beteiligt, wie sie gefunden und wie gewonnen werden. Sollen die zivilgesellschaftlichen Organisationen vor Ort oder zum Thema eingebunden werden? Sollen repräsentativ-zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger mitreden? Und wie wird die allgemeine Öffentlichkeit an der Entwicklung der künftigen Regelungen eingebunden?

Konzeptionell zu klären ist auch, was im Rahmen der Beteiligungsverfahren eigentlich angestrebt wird: Wie viel Verbindlichkeit, wie viel Beratung ist gewollt? Geht es vor allem darum, der Bürgerschaft Vorhaben des Rats und der Verwaltung zur Diskussion vorzulegen? In welchem Maß sollen auch Vorschläge aus der Bürgerschaft Beteiligungsverfahren auslösen können? In der Stadt Heidelberg etwa erwarten die Fachbereiche der Verwaltung in hohem Maß Beteiligung und Beratung durch die Bürger-

schaft, weshalb viele Projekte in der von der Stadt vorgelegten »Vorhabenliste« bereits als beratungsbedürftig gekennzeichnet sind. Wie können alle relevanten Fachbereiche der Verwaltung dann in den Beratungsprozess einbezogen werden? Wie gelingt eine gute Kommunikation zwischen Kommunalparlament und allen am Prozess beteiligten? Wie weit werden Methoden festgeschrieben? Wie wird Prozesshaftigkeit als Standard etabliert, so dass Beteiligung früh, aber nicht nur einmalig sondern dauerhaft gewährleistet ist? – Die Kommunen gelangen zu unterschiedlichen Antworten. Wie zufriedenstellend die verschiedenen Wege sind, muss künftig verstärkt ausgewertet werden.

Wie lässt sich Mitwirkung bei einem Vorhaben gestalten?

Egal ob man Arbeitskreise bildet, Stadtforen veranstaltet oder... oder... Es funktioniert in der Regel am Besten, wenn man Vorhaben fachbereichsübergreifend angeht. Bei größeren Projekten ist eine Koordinierungsstelle hilfreich, die auch komplexe Sachverhalten mit verschiedenen fachlichen Hintergründen der Allgemeinheit vermitteln kann. Prinzipiell ist ein gemeinsamer Wille aller Fachbereiche in Politik und Verwaltung, Leitlinien als generelles Gerüst für Beteiligungsverfahren einzurichten, von größtem Vorteil. Gegenüber der Öffentlichkeit muss vorab zudem immer geklärt werden, worum es geht: Soll den Bürgerinnen und Bürgern die Beteiligung bei kommunalen Planungen oder auch die Einbringung eigener Projekte ermöglicht werden? Wo geht es um (prozesshafte) Beratung? Wo geht es auch um Entscheidungsprozesse? – Prinzipiell basiert Bürgerbeteiligung auf einem konsultativen Konzept; die schlussendliche Entscheidung verbleibt beim Kommunalparlament und der Verwaltungsspitze. Umso wichtiger ist eine gute, faire und vertrauensvolle Kommunikation zwischen den Dialogpartnern. Drei Aspekte sind in der Gestaltung der Verfahren grundsätzlich unabdingbar: Es müssen 1. ausreichende, verständliche Informationen für die Öffentlichkeit zugänglich sein und 2. ein relevantes, öffentliches Interesse vorliegen und dieses dann 3. auch in einen aktiven Beteiligungswunsch münden. Dann erst sollte das eigentliche Verfahren konzipiert werden. Die Abwägung der Relevanz und Eignung entsprechender Projekte ist nicht immer einfach. Ist die Erwartung von Bürgerinteresse realistisch? Lohnt sich der Aufwand? Mitunter geht es vielleicht auch nur um einen gewünschten Stellenaufwuchs in der Verwaltung? Wichtig ist genauso die Klärung vorab: Kann jeder der »interessierten Öffentlichkeit« zu jedem Zeitpunkt des Prozesses einsteigen und teilnehmen oder wird im Sinne der Effizienz eine verbindlich regelmäßige Beteiligung ausgewählter Personen angestrebt? Wie repräsentativ sind alle Teilnehmenden? Antworten sind sicher nicht pauschal zu finden, hängen immer von konkreten Projekten und Bedingungen vor Ort ab.



Publikum

Nicht zuletzt entscheidend bleibt die Frage:
Wie wird mit Konflikten umgegangen?

Prinzipiell ist eine freie Meinungsäußerung Aller und deren Mitwirkung an den verschiedenen Etappen erwünscht und im jeweiligen Rahmen auch sichergestellt. Was passiert aber, wenn am Ende dennoch kein Konsens für alle erzielt wird? Wenn trotz ausgefeilter Moderationstechniken konträre Haltungen bestehen bleiben? Auch hier muss im Vorfeld festgelegt sein, auf welcher Basis in diesem Fall entschieden wird: repräsentativ über die Mehrheiten im Rat oder durch die Verwaltungsspitze, die Bürgermeister? Im konkreten Fall sind mitunter auch Entscheidungen mittels direkter Demokratie (Bürgerentscheid) mit Ja/Nein-Abstimmungen möglich. Wenn hier falsche Erwartungen gepflegt werden, bleiben irreparable Schäden und Enttäuschungen zurück, derentwegen Bürgerengagement verenden kann. Sorgfältige Regelungen vorab sind daher zentral.

Am Ende verweist Prof. Klages darauf, dass umfassende Evaluation angeraten ist, um die Erfahrungen mit den neuen Formen der kommunalen Beteiligungsverankerung zu sammeln, zu gewichten und daraus nötige Schlüsse zu ziehen. Diese Tagung kann hierzu beitragen.

→ Literaturtip:

Prof. em. Helmut Klages mit Prof. Angelika Vetter:

»Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene. Perspektiven für eine systematische und verstetigte Gestaltung«
[Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 43] Edition sigma, Berlin 2013

→ Redebeitrag original als [Audiofile](#)

Das Projekt Nauener Platz und das Haus der Jugend stellen sich vor

Ein gutes Ergebnis von Beteiligung in
der Stadtentwicklung

→ SUSANNE WALZ

GESCHÄFTSFÜHRERIN L.I.S.T.
LÖSUNGEN IM STADTTEIL GMBH

→ HEIKO WICHERT

LEITER HAUS DER JUGEND,
STIFTUNG SPI (SOZIALPÄDAGO-
GISCHES INSTITUT BERLIN)

SUSANNE WALZ berichtete anschaulich über das mehrjährige Verfahren zur UMGESTALTUNG DES NAUENER PLATZES in Zusammenarbeit mit vielen Akteuren und Akteurinnen vor Ort und dem Team vom Haus der Jugend. Das Gelände, im sozial benachteiligten Berliner Bezirk Wedding an zwei Hauptverkehrsstraßen gelegen, war zuvor ein eher unerfreulicher, zugewachsener Ort, als Platz kaum sichtbar, mit hoher Lärmbelastung und dem Image als Drogenumschlagplatz. Viele Anwohner fühlten sich hier nicht sicher und gründeten gemeinsam mit dem Haus der Jugend die Initiative »Nauener Neu!«. Mit den folgenden Dreckweg-Tagen war der Grundstein für eine dringend notwendige Umgestaltung des gelegt. Unterstützt durch die Bezirksverwaltung, die Gelder für eine erste Umbauphase in Aussicht stellte, wurde durch das Quartiersmanagement Pankstraße ein Bürgerbeteiligungsverfahren zur Umgestaltung des Nauener Platzes aufgesetzt, das aus dem Programm »Soziale Stadt« finanziert wurden.

Dabei wurde schnell klar, dass aufgrund der Komplexität der Problem- und Interessenlagen eine partielle Initiative keinen überzeugenden Erfolg versprach. Hier mussten viele konkurrierende Nutzungsinteressen zueinander ins Verhältnis gebracht werden: Jugendliche brauchten Sport- und Raumangebote, das nach hinten angrenzende Seniorenstift Ruhe, Sicherheit und nachbarschaftlichen Kontakt und Kinder Spielmöglichkeiten, das Jugendamt wollte seine Parkplätze behalten. Für umfassendere Maßnahmen mussten jedoch erst weitere Kooperationspartner und zusätzliche Gelder organisiert werden. Der Projektleiterin Regina Rossmanith vom Amt für Umwelt und Natur gelang es, für den Nauener Platz Mittel aus dem Programm Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt) zu aquirieren. 2007 wurde die L.I.S.T. GmbH mit der Projektsteuerung und Koordination der unterschiedlichen Akteure beauftragt. Die Kunst bestand dann darin, den über vier Jahre laufenden Prozess so voranzubringen und alle Akteurinnen so zu koordinieren, dass einerseits Workshops



Haus der Jugend

stattfanden und erste Baumaßnahmen sichtbar wurden und andererseits die Beteiligten aus dem Kiez Geduld und Vertrauen behielten auch für die langwierigeren Umbauten. Wichtig war also, dass es immer auch etwas zu sehen gab und die Akteure wirklich beteiligt wurden. Die gesamte Freiflächengestaltung wurde mit Beteiligung unterschiedlicher Zielgruppen erarbeitet, die teils in kleinen Gruppen von Mädchen, männlichen Jugendliche, Seniorinnen etc. zusammengebracht wurden, immer im geschützten Workshop-Rahmen. Anschließend wurden Entwürfe und Nutzungsverteilungen gemeinsam diskutiert und durch die Landschaftsplanerin Barbara Willecke (planung.freiraum) in das Gesamtkonzept aufgenommen. (Am Rande der Tagung bot sie dazu eine Führung über den Platz an.) Eine Firma baute Freiraummöbel und »Mehrgenerationen-Sportgeräte« nach Entwürfen, die in Workshops vor Ort entstanden. Auch die Lichtkonzeption, die mehr Sicherheit für die Senioren auf den Platz brachte, und das Wasserspiel für die Kinder basiert auf gemeinschaftlich gewachsenen Ideen und Lichtexperimenten. Im Sinne des Konzeptes von urban soundscaping wurden Lärmmessungen durchgeführt, subjektive Geräuschbewertungen per Anwohnerbefragung oder mit »akustischen Tagebüchern« erfasst und schließlich die Naturstein-Mauer sowie »Soundbänke« am Spielplatzrand realisiert. So entstand auf den 7.500 Quadratmetern ein Ort für Jung und Alt mit Wiese und Strand samt Bänken zum Entspannen, Sitzmöglichkeiten, einem Fußballfeld und weiteren Sportangeboten sowie einem Kinderspielplatz mit Wasserspiel. Der Raum ist offen gestaltet und durch partielle, halbhohe Sichtbarrieren gleichzeitig beruhigt. Alle Bereiche bieten also Rückzugsraum und sind trotzdem einsehbar.

Das räumliche und soziale Zentrum des Ortes bildet das HAUS DER JUGEND, das sich von Anfang an sehr leidenschaftlich in der Entwicklung engagierte durch Dreckweg-Tage, einen Trödelmarkt, die Öffnung des Hauses für alle Generationen oder die Einrichtung eines Nachbarschaftscafés... Die Initiative »Nauener Neu!« wurde von einem Platzmanagement unterstützt. HEIKO WICHERT, mittlerweile Leiter der von der SPI (Stiftung Sozialpädagogisches Institut Berlin) getragenen Einrichtung, sah in der Umgestaltung des Platzes für das Haus und die Jugendlichen eine riesige Chance. Zum einen stellte die ernsthafte und sichtbar wirksame Beteiligungsmöglichkeit eine neue Lernerfahrung für die Jugendlichen dar. Sie, die es eher nicht gewöhnt sind, gefragt zu werden, übten sich darin, solch einen Prozess durchzuhalten und danach auch für einiges verantwortlich zu sein. Dieses Prinzip der Erfahrung von Selbstwirksamkeit wird im Haus fortgesetzt. Wenn in verabredeten Bereichen verantwortliche Jugendliche nichts tun, bleiben diese halbfertig und alle müssen das Ergebnis aushalten. Was aber angepackt wird, ist auch sichtbar und von den Beteiligten gewollt. So wurde und wird Beteiligung als relevant erlebbar. Zugleich verbindet sich mit der offenen und ansprechenden Neugestaltung des Areals die Möglichkeit, das Haus der Jugend samt Café zu einem Ort der Begegnung zwischen den verschiedenen Altersgruppen werden zu lassen: Hier finden Familienfeiern, Sprachkurse, Nachhilfe oder eben diese Tagung statt. Das belebt die Nachbarschaft und bringt kleines Geld in die Hauskasse. Mit dreieinhalb festen Stellen sind keine allzu großen Sprünge zu machen. Dass das Konzept funktioniert, zeigt sich auch daran, dass sich etliche Ehrenamtliche und eine Reihe von Kooperationspartnern hier engagieren.

Handlungsdruck und bereits vorhandenes Bürgerengagement bewogen seinerzeit das Bezirksamt, aktiv zu werden und die Rahmenbedingungen zu schaffen für einen Neubeginn am Standort. Zum Einsatz gekommen sind schließlich Mittel des Bezirks, des Programms Soziale Stadt und Projektmittel des Programms Experimenteller Wohnungs- und Städtebau des Bundes. Nachdem der Platz seit 2010 neugestaltet zur Verfügung steht, zeigt sich, dass der Weg richtig war. Die Räume sind belebt, Vandalismusschäden halten sich sehr in Grenzen, nicht zuletzt weil sich Jugendliche selbst an der Reparatur beteiligen. Die Weddinger Nachbarschaft hat sich den Ort und das Haus der Jugend neu erschlossen.

→ Weitere Informationen:

www.list-gmbh.de

www.nauenerneu.de

www.hausderjugendmitte.de

THEMENTISCH 1

Berlin: Stadtteilausschuss Kreuzberg

EXPERTE:

→ ÜMIT BAYAM

STADTTEILAUSSCHUSS KREUZBERG E.V.

Ümit Bayam eröffnete einen Einblick in die Arbeit des 1987 gegründeten Stadtteilausschusses Kreuzberg e.V. Als verantwortlicher Geschäftsführer und einziger hauptamtlicher Mitarbeiter des Vereins organisiert er seit 14 Jahren die Bürgerpartizipation für die bezirkliche Stadtentwicklung. Der Verein schafft damit eine Plattform für einen Interessenausgleich im Bereich Stadtplanung. Die Arbeit konzentriert sich hierbei auf im wesentlichen zwei Vorgehensweisen: Zum Einen werden für aktive Initiativen Ressourcen zur Verfügung gestellt, wie der Zugang zu Netzwerken und Verwaltungswegen. Zum Anderen bringt der Verein in öffentlichen Veranstaltungen Politik und Bezirksamt mit Bürgerschaft und Initiativen zusammen, um gemeinsam Planungen zu besprechen und konstruktive Vorschläge zu erarbeiten.

Historischer Ausgangspunkt für die Gründung war die Diskussion um die Stadtsanierung im West-Berlin der 1980er Jahre und die sich damals formierende Ablehnung des Abrisses vieler Altbauviertel. In Kreuzberg habe dies zu einem neuen Bewusstsein in der Bezirkspolitik geführt, die sich dann mit dem Stadtteilausschuss für einen zivilgesellschaftlichen Partner im Dialog zwischen Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft entschied. Bayam sieht hierin etwas Einzigartiges, denn es war die Politik, die die Notwendigkeit einer Förderung der eigenen Opposition anerkannte. Als in diesem Sinne besonders hilfreich für die Arbeit des Vereins ist die Kreuzberger Mischung aus engem Miteinander von Wohnen und Gewerbe sowie das große politische Engagement der Anwohnerschaft. Die inklusive Ausrichtung des Vereins, für dessen Umsetzung auch Honorarkräfte engagiert werden, ermöglicht barrierefreien Zugang in der Partizipation zum Beispiel auch für Kinder oder Menschen ohne umfassende Deutsch-Kenntnisse. Dazu gehört, dass die formale Sprache der Verwaltung in ein allgemein verständliches Deutsch übertragen oder Verwaltungsvorgänge von Deutsch in andere Sprachen übersetzt werden. Zum Tragen kommt dies z.B. in öffentlichen Diskussionsveranstaltungen, bei denen Mitbestimmungsrechte auch ohne Registrierung gewährt werden. Als besonders hinderlich sieht Bayam die mangelnde Transparenz in behördlichen Vorgängen, welche nicht zuletzt aus Stelleinsparungen resultiert.

Problematisch ist außerdem die geringe finanzielle Mittelbereitstellung durch den Bezirk sowie eine durch Einjahresverträge unsichere Planung, welche vor allem langfristige Projekte erschwert. Deswegen streitet er nicht ab, dass die eigentlich bezirkliche Aufgabe der Einbindung der Bürgerschaft bei Bauplanungsprozessen durch Umlage auf den Verein in gewisser Weise privatisiert wurde. Insgesamt bewertet er das Konzept des Stadtteilausschusses aber als erfolgreich und sieht viel Potenzial, so dass das Modell auch in ganz Berlin zur Anwendung kommen könnte.

Bericht: Florian Schwabe

→ Weitere Informationen:

www.stadtteilausschuss-kreuzberg.de

THEMENTISCH 2

Heidelberg: Vorhabenliste für Bürgerbeteiligung

EXPERTIN:

→ MICHÈLE BERNHARD

AMT FÜR STADTENTWICKLUNG UND STATISTIK,
KOORDINIERUNGSSTELLE BÜRGERBETEILIGUNG

Michèle Bernhard arbeitet in Heidelberg als wissenschaftliche Mitarbeiterin im Amt für Stadtentwicklung und Statistik und ist in der Koordinierungsstelle für die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern zuständig. Sie stellte die Vorhabenliste der Stadt vor. In dieser sind alle Projekte aufgeführt, bei denen ein Interesse von einer Vielzahl von Bürgerinnen und Bürgern erwartet wird bzw. Einwohner und Einwohnerinnen von künftigen Auswirkungen direkt betroffen sind. Grundsätzlich besteht die Zuständigkeit des Gemeinderats, der letztlich entscheidet. Die Liste dient als frühzeitige Informationsform und bietet die Möglichkeit, rechtzeitig eine umfassende Beteiligung zu organisieren. Sie wird im halbjährlichen Abstand fortgeschrieben. Neben dem Titel werden den Vorhaben Themenfelder und ggf. auch einzelne Stadtgebiete zugeordnet. In einer Projektbeschreibung sind alle wichtigen Informationen übersichtlich dargestellt inklusive der geschätzten Kosten, des Bearbeitungsstandes, der Kontaktpersonen in der Stadtverwaltung und ob eine Bürgerbeteiligung vorgesehen ist.

Anlass für Überlegungen im Stadtrat von Heidelberg, die Bürgerbeteiligung auszuweiten, war ein erfolgreiches Bürgerbegehren mit folgendem Verständigungsprozess

zwischen Bürgerinnen und Bürgern, ihren gewählten Vertreterinnen und Vertretern im Gemeinderat und der Stadtverwaltung. In einer gemeinsamen Arbeitsgruppe wurden Leitlinien für eine Bürgerbeteiligung entwickelt und anschließend vom Gemeinderat beschlossen. Besagte Vorhabenliste ist dabei ein wichtiger Bestandteil. Bei Vorhaben und Projekten kann auf Anregung der Stadtverwaltung, des Gemeinderats oder über Bürgerinnen und Bürgern (bei eintausend Unterstützern) ein Beteiligungsverfahren vorgesehen werden. Das Konzept wird dabei »trialogisch« erarbeitet, d.h. gemeinsam mit allen drei genannten Gruppen. Michèle Bernhard betonte als Vorteil der Auflistung, publiziert sowohl in Papierform als auch auf der Internetseite der Stadt, die große Transparenz, die durch diese umfassende Information erreicht wird. Aber damit allein ist natürlich noch kein erfolgreicher Beteiligungsprozess gewährleistet. Politik und Verwaltung befinden sich gemeinsam mit der aktiven Bürgerschaft in einem fortdauernden Lernprozess, um mittels kooperativer Planung möglichst viele Anregungen zu berücksichtigen und einen weitgehenden Interessenausgleich zu erreichen. Sie verwies dann auf weitere Elemente der Bürgerbeteiligung in Heidelberg: Die trialogisch (Rat, Verwaltung, Bürgerschaft) erarbeiteten Leitlinien – in einer Satzung verbindlich festgelegt – benennen Ziele der Beteiligung und legen die Verfahren fest inklusive einer Evaluation. Wichtiges Element für die kooperative Planung ist ein gemeinsam erarbeitetes Konzept. Dieses muss unter anderem die Beteiligungsmethode enthalten und sicherstellen, dass über mehrere Planungsphasen hinweg sowohl Teilhabe als auch Rückkopplung mit einer breiten Öffentlichkeit stattfinden. Die Koordinierungsstelle übernimmt dabei die Organisation des Verfahrens, den Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten und ist Ansprechpartner für alle Fachämter sowie Bürgerinnen und Bürger.

In der Diskussion am Thementisch sahen alle sowohl die Vorhabenliste als auch die Leitlinien für die Bürgerbeteiligung als modellhaft an. Es wurde außerdem deutlich, dass mit einer umfassenden und frühzeitigen Information der Bürgerinnen und Bürger eine Einflussnahme erst möglich wird aber auch, dass Kompromissbereitschaft und Einigungswillen der unterschiedlichen Akteure nötig sind, um Ziel- und Interessenkonflikte zu lösen. Einige schlugen vor, dass Bürgerinnen und Bürger zusätzlich alternative Projekte und Vorhaben im Rahmen solch eines Verfahrens benennen und anstoßen können sollten.

THEMENTISCH 3

Potsdam: Modellprojekt »Strukturierte Bürgerbeteiligung«

EXPERTE:

→ KAY UWE KÄRSTEN

POTSDAMER BÜRO FÜR BÜRGERBETEILIGUNG

(MITMACHEN. E.V.)

Kay Uwe Kärsten und Nils Jonas vom Potsdamer Büro für Bürgerbeteiligung (BBB) stellen das Modellprojekt »strukturierte Bürgerbeteiligung in Potsdam«. Das Büro ist verantwortlich für die Durchführung. Es wurde paritätisch besetzt mit der freien Trägergemeinschaft mitMachen e.V, vom Beteiligungsrat nach einem offenen Interessenbekundungsverfahren ausgewählt, und mit Verwaltungsangestellten. Beide Gruppen erhalten die gleichen finanziellen Ressourcen. Somit ist das Büro, im Fachbereich des Oberbürgermeisters angesiedelt, sowohl in der Verwaltung als auch in der Stadtgesellschaft integriert. Die Beteiligungsprojekte werden in der Verwaltung für die verschiedenen Fachbereiche koordiniert und die in der Stadt vernetzte freie Trägergemeinschaft hält den Kontakt zu Initiativen und Vereinen. Ein ehrenamtlicher Beteiligungsrat (BR) begleitet das BBB kritisch. Er besteht aus acht Einwohnerinnen und Einwohnern, zwei Stadtverordneten, zwei Verwaltungsmitarbeitern und zwei »ausgewiesenen Beteiligungsexpertinnen«, die der Rat selbst in nach einem offenen Aufruf an alle Potsdamer mittels Auswahlverfahren ausgelost hat. Es galt, dass mindestens eine Person jugendlich und der Rat geschlechterparitätisch aufgestellt sein muss. Im ersten Halbjahr erarbeitet sich der Beirat eine Geschäftsordnung. Er räumte sich dabei keine Weisungsbefugnis gegenüber dem Beteiligungsbüro ein, was Kay Uwe Kärsten, vonseiten des freien Trägers gewünscht hätte. Der BR wird die Arbeit evaluieren, die Prozesse von Anfang an begleiten, vielleicht sogar selbst anstoßen, da die Mitglieder auch als Multiplikatoren der Bürgerbeteiligung in Potsdam unterwegs sind.

WARUM INITIIERT DAS BÜRGERBETEILIGUNGSBÜRO NICHT SELBER THEMEN FÜR BETEILIGUNGSPROZESSE? Teilnehmende der Diskussion vermuteten kritisch, dass das Büro zu wenig eigene Anteilnahme entfalte. Diese entstehe aber zwangsläufig durch die Arbeit selber, antworteten die Verantwortlichen. Vor allem versteht sich das Büro als Moderator und will einen gewissen Empowerment-Prozess katalysieren. Betroffene, die vielleicht nicht das Wissen und die Organisationsfähigkeit haben,

erhalten hier Ermutigung und Hilfe, um sich zusammenzutun und für ihre Interessen selbst einzusetzen.

WIE WERDEN ALLE SCHICHTEN REPRÄSENTIERT? Die bekannte Befürchtung wurde angesprochen, dass Beteiligungsprozesse typischerweise mittelschichtdominiert verlaufen. Dem steht jedoch entgegen, dass die Delegierten der Einwohnerschaft im Beirat zufällig nach Interessenbekundung ausgewählt wurden und die Aufgabe des Büros ja gerade sei, denjenigen zu helfen, die andernfalls nicht gehört würden.

IST DIE DIE INTEGRATION DES FREIEN TRÄGERS IN DIE VERWALTUNGSSTRUKTUR EINE VEREINNAHMUNG? Diese Kritik kann man nicht ganz von der Hand weisen. Jedoch hat der freie Träger so die Möglichkeit, das Thema Beteiligung in der gesamten Verwaltung voranzubringen. Außerdem weist das BBB bei jedem Beteiligungsprozess darauf hin, dass es auch weitere Mittel der Auseinandersetzung gibt (bis hin zum Protest) und dass niemand zwangsläufig mit der Verwaltung in einem Beteiligungsprozess kooperieren müsse.

Bericht: Michael Stoeckel

→ Weitere Informationen:

www.buergerbeteiligung.potsdam.de

Beitrag im e-Newsletter (Ausgabe 1/2014) des Netzwerkes Bürgerbeteiligung:

»Auf dem Weg zu einer strukturierten Bürgerbeteiligung – Potsdam wagt Schritt für Schritt ein Modellprojekt« von Nils Jonas und Kay Uwe Kärsten

THEMENTISCH 4

Bonn: Leitlinien Bürgerbeteiligung

Ein verbindlicher Rahmen
für mehr Partizipation in Bonn

EXPERTE:

→ HANNS-JÖRG SIPPEL

STIFTUNG MITARBEIT

Der Gemeinderat der Stadt Bonn beschloss im März 2012, Leitlinien erarbeitet zu lassen, die das Prinzip einer beratenden Bürgerbeteiligung standardisieren sollten. Die wahlkämpfenden Parteien bekannten sich damit zu einer neuen Qualität des Bürgerdialogs (»Reflexion darauf, dass Politik oft hilflos ist«). Es gab zum Thema

bereits eine AG von Verwaltungsmitarbeitern unterschiedlicher Dezernate. Im Dezember 2012 konstituierte sich dann eine Arbeitsgruppe »Leitlinien«, bestehend aus den Dezernenten und Dezernentinnen der sieben Verwaltungsabteilungen, Vertretungen der damals sieben Ratsfraktionen sowie dem Vorsitz (vorbehalten für die Mehrheitsfraktion CDU). Dazu kamen acht Bürgerinnen und Bürger, die per Losverfahren gefunden wurden. (Die Grundgesamtheit, aus der gelost wurde, entspricht der Auswahl einer bereits qualifizierten Gruppe während des »Bürgerforums« der Bertelsmann-Stiftung (siehe auch www.buergerforum2011.de). Diese AG wurde moderiert durch den Vorsitzenden der in Bonn ansässigen Stiftung Mitarbeit, Hanns-Jörg Sippel. Der Prozess in Bonn war ambitioniert: Die AG tagte zwei Jahre lang insgesamt elfmal, organisierte des weiteren sieben ganztägige Workshops und traf sich zwischendurch in Untergruppierungen. Organisierte Interessenverbände wurden per Anhörungen eingebunden. Ein Papier wurde erarbeitet und nach einer Phase der öffentlichen Online-Komentierung sowie Beratung seitens der Abteilungen, des Rates und der Bezirke dann im März 2013 durch Bezirksvertretungen und Rat der Stadt beschlossen. Damit sind Leitfaden und Qualitätskriterien Teil des Bonner Ortsrechts. Mit diesen Leitlinien gibt sich die Kommune eine Rahmenvereinbarung für Beteiligung. So muss nicht für jedes Vorhaben erneut um Kriterien gerungen werden, sondern es gibt einen Standard, der für alle Fälle und Situationen Gegenstand, Akteure, Qualitätskriterien sowie den Umgang mit Ergebnissen und Evaluation beschreibt. Eine Standardisierung zu wählender, konkreter Methoden von Beteiligung ist dabei jedoch nicht angestrebt. Einen Beteiligungsprozess anstoßen können beide Seiten sowohl Stadt als auch Bürgerschaft. Die Stadt legt eine »Vorhabenliste« vor, die ausweist, wo Beteiligung vorgeschlagen wird. Dann kann aus der Bevölkerung oder aus dem »Beirat Bürgerbeteiligung« der Antrag auf weitere Befassung oder Beteiligung kommen. Aber auch jenseits der Vorhabenliste gibt es die Möglichkeit, Antrag auf Beteiligungsprozess einzureichen. Ob es dann dazu kommt, entscheidet besagter Beirat (Unterausschuss).

Die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern auf Los-Basis erbrachte eine gute Legitimierung. »Leise Stimmen« einzubeziehen ist in den Leitlinien genauso ein Gütekriterium wie leichte Sprache, aufsuchende Beteiligung und vieles mehr. Beteiligung funktioniert nicht ohne entsprechende Ressourcenausstattung und braucht Qualifizierung in Bürgerschaft, Verwaltung und Moderation. Der Vorschlag, eine Beteiligungsberatung an bestehende Verwaltungsstrukturen anzubinden wie z.B. die Freiwilligenagentur, kam nicht zustande.

Sehr kritisch aktiv war nach Auskunft von Hans-Jörg Sippel die Bonner Ortsgruppe von Mehr Demokratie e.V., die in den beratenden Verfahren nur eine »Scheinbeteiligung« sieht, weil die abschließende Entscheidung, die Verantwortung eben beim Rat als Repräsentativgremium bleibt. Tatsächlich ist ein beratender, erörternder Charakter für die Bürgerbeteiligung wesentlich. Sie ist ein Modul der demokratischen Modernisierung von Repräsentation. So werden in der Vorhabenliste auch nur Projekte veröffentlicht, auf die die Stadt wirklich Einfluss nehmen kann. Nicht »alles, was geschieht« hat Relevanz oder ist beeinflussbar. Für direktdemokratische Initiativen und Korrekturen bleibt gegebenenfalls hinreichend Raum.

Bisher sind die Bonner Beteiligungs-Leitlinien erst einmal ein schriftlich fixiertes politisches Bekenntnis, das sich in der Anwendung noch zu bewähren hat. Entscheidend wird sein, wie ernsthaft und mit welchen Ressourcen die Leitlinien-Politik durch den sich Anfang Juli neu gewählten Rat der Stadt untermauert wird.

Bericht: Anne Ulrich

THEMENTISCH 5

Berlin-Mitte: Jugendpartizipation institutionalisieren!

Strukturen der Kinder- und Jugendbeteiligung in Berlin Mitte

EXPERTE:

→ MARCUS LEHMANN

JUGENDHILFEPLANER IM JUGENDAMT MITTE

Seit fünfundzwanzig Jahren schreibt das Kinder- und Jugendhilfegesetz vor, dass Kinder und Jugendliche »an allen sie betreffenden Entscheidungen der Jugendhilfe zu beteiligen [sind]« (SGB 8, § 8). Diese gesetzliche Verpflichtung hat in den Berliner Bezirken ganz unterschiedliche Beteiligungskulturen hervorgebracht. Marcus Lehmann, Jugendhilfeplaner im Jugendamt Mitte, skizzierte die Herangehensweise des Bezirks.

Im Verwaltungsbezirk Mitte etablierte sich eine zweigleisige Struktur. Zum einen koordiniert das Kinder- und Jugendbüro Mitte zusammen mit dem Verein Moabiter

Ratschlag e.V. die Beteiligungsaktivitäten im Bezirk. Sie beraten, qualifizieren und unterstützen sechs Beteiligungsbüros, welche die Beteiligungsprojekte praktisch umsetzen. Außerdem arbeitet die Koordinierungsstelle mit Schulen, Forschungseinrichtungen, dem Quartiersmanagement sowie Kinder- und Jugendeinrichtungen. Mit der Abteilung Stadtentwicklung wurde eine Kooperationsvereinbarung abgeschlossen, die garantiert, dass Kinder und Jugendliche an Planungsvorhaben des Bezirks beteiligt werden. Soll beispielweise ein Spielplatz neu gestaltet werden, organisiert die Koordinierungsstelle in Schulen, Jugendzentren und Kindergärten Workshops. Dort können Kinder und Jugendliche ihre Wünsche in die Planung einbringen. Nicht alles, was die jungen Menschen vorschlagen, kann auch umgesetzt werden. Beteiligungsverfahren müssen aus unterschiedlichen Interessen und Möglichkeiten einen Konsens herstellen. Um »Beteiligungsverständnis« zu wecken, ist es wichtig, dass speziell geschulte Pädagoginnen und Pädagogen den gesamten Prozess begleiten und die Ergebnisse erklären und diese mit den Kindern und Jugendlichen diskutieren. Zwischen Planung und Realisation des Projekts sollte nicht mehr als ein Jahr liegen.

Zum anderen institutionalisierte der Bezirk Mitte ein unbegrenztes Antrags- und Rederecht junger Menschen im Jugendhilfeausschuss. Zudem gibt es Kinder- und Jugendjurys. Dort können junge Menschen eigene Projekte vorstellen, über deren Förderung dann gemeinsam entschieden wird.

BETEILIGUNG LERNEN

Trotz Fortschritten benennt Marcus Lehmann als wesentliches Problem die geringe Reichweite der Beteiligungsverfahren. Ein Schwerpunkt der Arbeit der Koordinierungsstelle wird darum in den nächsten Jahren darin bestehen, in Schulen, Kindergärten und Jugendzentren Multiplikatoren auszubilden. Auf allen Ebenen müsse Beteiligungspraxis und das Verständnis für Beteiligungsprozesse geschult werden: In der Verwaltung, in den Institutionen der Jugendhilfe und bei den Jugendlichen selbst. » Wir müssen damit schon im Kindergarten anfangen. Beteiligung ist Selbstermächtigung.«

Bericht: Stephan Depping

Leipzig: Trialogische Bürgerbeteiligung

EXPERTE:

→ STEFAN HEINIG

LEITER ABTEILUNG

STADTENTWICKLUNGSPLANUNG

IM STADTPLANUNGSAMT

Aus dem Selbstverständnis Leipzigs als »Bürgerstadt« kam es 2003 zum Ratsbeschluss der Erarbeitung einer lokalen »Demokratiebilanz«. Deren Handlungsempfehlungen (formuliert in 2005) konzentrierten sich auf die Ausgestaltung der Bürgerbeteiligung. Seit 2009 entstanden auf deren Grundlage dann Leitlinien zur Beteiligung im »Trialog« zwischen Zivilgesellschaft, Verwaltung und Politik – wissenschaftlich begleitet unter anderem von Prof. Helmut Klages. Zivilgesellschaftlicher Partner war das »Forum Bürgertadt Leipzig«. In öffentlichen Runden wurden Grundsätze entwickelt, die vom Rat der Stadt beschlossen werden sollten. Nachdem sich jedoch Skepsis in den Reihen der Politik zeigte (Angst vor zu starker Selbstbindung und vor möglichen Kosten), entschied die Verwaltungsspitze 2012, diese Leitlinien als Dienstanweisung des Oberbürgermeisters (OB) zu formulieren und dem Rat »nur« zur Kenntnis zu geben. Parallel wurde ein verwaltungsinterner »Instrumentenkoffer« zur Anwendung bei Bürgerbeteiligungsprozessen entwickelt.

Im Bereich Stadtentwicklung startete 2012 mit Hilfe von Bundesmitteln dann das erste große beteiligungsorientierte Vorhaben »Leipzig weiterdenken«. Nach Auslaufen der Förderung betrieb die Stadt dieses Strategieprojekt mit eigenen Ressourcen weiter. Im Zuge dessen wurde eine Koordinierungsstelle zur Bürgerbeteiligung eingerichtet, die im Januar 2014 mit zweieinhalb Stellen ihre Arbeit aufnahm. Sie fungiert seitdem als Kompetenzzentrum: berät alle Mitarbeiter, führt Schulungen durch, hält Dokumente bereit und organisiert ein verwaltungsinternes Netzwerk. Ihr Ziel ist zunächst, die Beteiligung in Leipzig zu verstetigen, in der Verwaltung zu verankern und dabei die Qualität von Verfahren zu sichern und zu verbessern.

Damit verbindet sich nicht zuletzt die Hoffnung, auch in der Politik mehr Akzeptanz zu erreichen. Im Prozess gilt es unter anderem auch, die Rolle des weiterhin sehr aktiven »Forum Bürgerstadt Leipzig« (s.o.) neu zu definieren, das die Leitlinien zwar mitentwickelt hat, an der Koordinierungsstelle aktuell aber nicht beteiligt ist.

In der Diskussion wurde deutlich, wie wichtig die Rolle des Oberbürgermeisters als »Motor« für die Etablierung von Beteiligung in Leipzig war und ist, angesichts der großen Beharrungskräfte in der Verwaltung und einer eher distanzierten Haltung des Stadtrats. Auch die Klärung von schwierigen Ressourcenfragen war bedeutsam: Ohne die Unterstützung der Bertelsmann Stiftung, der Stiftung Mitarbeit (»Demokratiebilanz«) und des Bundes (Start von »Leipzig weiterdenken«) stände die Stadt nicht schon da, wo sie jetzt steht. Entscheidend für die nächste Phase wird eine gute Kommunikation sein; nach innen zu Verwaltung und Politik sowie nach außen zur Stadtgesellschaft. Bürgerbeteiligung hat in Leipzig mit der Koordinierungsstelle jetzt eine strukturelle und personelle Verankerung in der Verwaltung. Doch ist sie bei weitem noch nicht in allen Abteilungen etabliert, vom Bereich Stadtentwicklung abgesehen. Außerdem noch ungeklärt ist: Wie kann der erreichte Stand evaluiert und wie können Kinder und Jugendliche einbezogen werden? Das mancherorts auftretende Problem einer schwierigen Zusammenarbeit der Kommune mit ehemals städtischen und nun privatisierten Unternehmen der Daseinsvorsorge stellt sich hingegen in Leipzig nicht. Hier befinden sich die großen Gesellschaften im Alleinbesitz der Stadt und werden mittels Formulierung von »Eigentümerzielen« gesteuert. Dabei ist Beteiligung möglich.

Bericht: Wolfgang Pohl

THEMENTISCH 7

Berlin: Bürgerhaushalt Lichtenberg

EXPERTE:

→ HANS HAGEDORN, DEMOS GMBH

Der Bürgerhaushalt Lichtenberg ist eine besondere Form der Bürgerbeteiligung und im Bezirk seit acht Jahren in das politische und verwaltungsbezogene Handeln der Akteure integriert. Bürgerinnen und Bürger wirken hier bei der Aufstellung, Umsetzung und Ergebniskontrolle des öffentlichen Haushaltes mit. Hans Hagedorn, Geschäftsführer der DEMOS Gesellschaft für E-Partizipation erläuterte eingehend Struktur und Entscheidungsprozesse. Grundidee: In der Geschäftsstelle Bürgerhaushalt werden alle ganzjährig aus der Bevölkerung eintreffenden Vorschläge nach einer Prüfung, ob sie in die bezirkliche Zuständigkeit fallen, vorsortiert und dann in die Abläufe der jeweiligen Fachämter, Fachausschüsse und Einrichtungen bzw. Behörden eingespist. Was auf diesem Weg integriert werden kann, wird abgearbeitet. Alle so



Bürgerhaushalt Lichtenberg: Hans Hagedorn, Simon Cames

nicht realisierbaren Vorschläge werden an ein quartalsweise tagendes Begleitgremium überwiesen, welches sich aus Politik, Verwaltung sowie ehrenamtlichen Bürgerinnen und Bürgern zusammensetzt. Dieses diskutiert die Anliegen im Detail mit den Vorschlagseinreichern, bereitet die Projekte dann für die weitere Behandlung vor und reicht sie in die jeweiligen Gremien.

- Vorschläge, die aus dem beschlossenen Haushaltsplan umgesetzt werden können, werden der Bezirksverordnetenversammlung (BVV) zur Beratung und Beschlussfassung übergeben.
- Vorschläge, die über den Kiezfonds realisiert werden können, erhält die Bürgerjury zur Beratung und Beschlussfassung.
- Vorschläge, die weder im Rahmen des Haushaltsplanes oder des Kiezfonds umgesetzt werden können, gelangen in das Votierungsverfahren.
- Vorschläge, deren Umsetzung grundsätzlich nicht möglich ist, aus inhaltlich Gründen oder durch Beschlusslage der BVV, werden nach Empfehlung des Begleitgremiums von der BVV per Beschluss abschließend bearbeitet.

VOTIERUNGSVERFAHREN Hierbei setzen Bürgerinnen und Bürger die Prioritäten, indem sie die Vorschläge mit möglichen fünf Stimmen bewerten. Diese Abstimmung findet im Internet oder vor Ort in den Stadtteilen statt. Die am höchsten votierten Vorschläge übergibt die BVV an die Verwaltung zur Aufnahme in den Planungsprozess des nächsten Haushaltes.

Über den abschließenden Umgang mit den Vorschlägen (Umsetzung oder Ablehnung) legt die Politik quartalsweise Rechenschaft ab. Alle Umsetzungsberichte werden vollständig im Internet und begleitend in lokalen Medien veröffentlicht.

Anschließend wurde diskutiert, inwieweit es sich beim Bürgerhaushalt um eine Scheinbeteiligung handelt, wenn Bürgerinnen und Bürger zwar Vorschläge machen, aber letztlich nicht selbst entscheiden können? Beteiligung wäre so nicht mit Teilhabe gleichzusetzen. Als weiteres Problem wurde gesehen, dass das Projekt vom Engagement einzelner Politikerinnen und Politiker abhängig ist, was gerade im Kontext der recht hohen Personalfuktuation im kommunalen Bereich schwierig sei. Dem wurde erwidert, dass der Bürgerhaushalt in Lichtenberg von Beginn an als Partei übergreifendes Projekt funktionierte und als solches auf einem guten Fundament stehe. Interessant wäre, wie dann das Lichtenberger Modell auch für andere Berliner Bezirke taugen könnte? Weitere Fragen waren ob Bürgerhaushalte immer so verständlich formuliert sind, dass Beteiligung sich nicht nur auf eine »Beteiligungselite« beschränkt. Und wie sich die Gegenüberstellung von Verwaltung und Politik auf der einen und Bürgerinnen und Bürgern auf der anderen Seite auflockern lässt.

Bericht: Simon Cames

→ Weitere Informationen:

www.buergerhaushalt-lichtenberg.de

www.buergerhaushalt-lichtenberg.de/verfahren-im-detail

THEMENTISCHE



Impressionen

FORUMSGESPRÄCH 1

Beteiligungsfragen in der Stadtentwicklung

→ MICHÈLE BERNHARD

WISSENSCHAFTLICHE MITARBEITERIN
BEI DER KOORDINIERUNGSSTELLE
BÜRGERBETEILIGUNG DER STADT
HEIDELBERG

→ JENS-HOLGER KIRCHNER

BEZIRKSSTADTRAT IN PANKOW
UND LEITER DER ABTEILUNG
STADTENTWICKLUNG

MODERATION

→ SUSANNE WALZ

GESCHÄFTSFÜHRERIN DER STADTENT-
WICKLUNGSGESELLSCHAFT L.I.S.T. –
LÖSUNGEN IM STADTTEIL GMBH

→ CLAUDIUS BECHTLER

GESCHÄFTSFÜHRER BILDUNGSWERK
FÜR ALTERNATIVE KOMMUNALPOLITIK
(BIWAK E.V.)

Stadtentwicklung betrifft die Bürger immer direkt. Deshalb ist sie, so CORNELIUS BECHTLER in seinem Eröffnungsstatement, die Königsdisziplin der Beteiligung. Neben Zielkonflikten benennt Bechtler als größtes Problem der Beteiligungspraxis die Dauer der Planungsphasen, die sich oft über mehrere Jahre hinziehen. Nachdem zunächst das Publikum Faktoren für gelingende und scheiternde Beteiligungsverfahren genannt hatte, berichteten die drei Expert/innen von ihren Erfahrungen.

MICHÈLE BERNHARD: BÜRGERBETEILIGUNG IN HEIDELBERG Das »Heidelberger Modell« fand bereits bei der Vorstellung am Thementisch interessierte Nachfrage: In einem dialogischen Prozess (Zusammenwirken von Bürgerschaft, Verwaltung und Politik) formulierten Bürgerschaft, Gemeinderat und Verwaltung die »Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung der Stadt Heidelberg«. Auf einer Vorhabenliste werden seitdem alle Projekte der Stadt aufgeführt, die möglicherweise beteiligungsrelevant sind. Das gilt überall dort, wo die Politik einen Entscheidungsspielraum hat. Sowohl der Gemeinderat als auch die Bürgerschaft kann bei diesen Projekten ein Beteiligungsverfahren anregen. Im Verfahren wird für jedes Projekt zusammen mit den Betroffenen (Bürgerschaft, Verwaltung, Politik) ein Beteiligungskonzept erstellt. Das Ziel ist, alle relevanten Gruppen einzubeziehen und deren unterschiedliche Interessen abzubilden. Am Ende des Verfahrens steht eine Empfehlung, die von den politischen Mandatsträgern in die Entscheidung einbezogen werden muss, allerdings nicht bindend ist.

SUSANNE WALZ: BETEILIGUNG IM BERLINER QUARTIERSMANAGEMENT Das Berliner Quartiersmanagement erhält aus dem Programm Soziale Stadt im Jahr zwischen 150 000 und 300 000 Euro, die über Beteiligungsverfahren vergeben werden. Gefördert werden vor allem kleine Projekte wie z.B. im Haus der Jugend die Anschaffung von Backutensilien für die Stadtteilmütter, die dann zum Weihnachtsbazar Plätzchen backen. Aber natürlich finden auch größere Projekte Berücksichtigung wie Bauvorhaben oder Feste im Kiez.

Eine große Herausforderung für die Beteiligungsverfahren besteht darin, den Sozialraum des Quartiers so repräsentativ wie möglich abzubilden. Es beteiligen sich jedoch nicht alle Personen wie gewünscht. Es gibt immer Gruppen, die leider nicht erreicht werden. Um eine möglichst umfassende Teilhabe zu gewährleisten, werden deshalb Schulen, Kindertagesstätten und Jugendzentren genauso einbezogen wie auch Religionsgemeinschaften. Problematisch sei, dass die Verfahrensregeln sehr eng seien, so Susanne Walz. Sie müssten dringend entschlackt werden, da die Verwaltungen ansonsten nicht genügend Kapazitäten haben. Auch fehlt bei Beratungsterminen oft die Kommunalpolitik. Und da das Quartiersmanagement auch politische Entscheidungen umsetzen muss, stehen mitunter repräsentative und direkte Demokratie in einem Widerspruch.

JENS-HOLGER KIRCHNER:STADTPLANUNG UND BÜRGERBETEILIGUNG IN PANKOW

In der Stadtplanung und -entwicklung ist keine Romantik gefragt, die Situation ist nie frei von Konflikten. Eine Schlüsselfrage aller partizipativen Verfahren ist, wer beteiligt werden soll. Ist es wünschenswert, mit den 50 000 Besuchern, die an jedem Wochenende im Mauerpark feiern, einen Konsens über die Entwicklung des Parks herzustellen – oder entscheiden darüber die Menschen, die im Bezirk wohnen? Und: Wer entscheidet in welcher Phase worüber? Bei Beteiligungsverfahren habe er es auch mit »Berufsbürgern« zu tun, die grundsätzlich Einwände formulieren, oder mit Interessengruppen, die, wenn sie ihre Anliegen nicht zu 100% durchsetzen können, das ganze Verfahren infrage stellen. Gut funktionierende Beteiligung dann, wenn sich Verwaltung, Politik und Bürger über das Ziel einig sind. Deshalb wirbt Kirchner dafür, dass zu Beginn eines Beteiligungsverfahrens geklärt werden muss, was zur Aushandlung steht und was nicht. Wo über das »Ob« einer Maßnahme mitunter auch nicht beteiligt wird. Und wo die gewählte Bezirksverordnetenversammlung entscheidet. Kirchner sieht in der Beteiligungsdebatte vorrangig ein Ringen um einen guten demokratischen Politikstil in der Suche nach dem Gemeinwohl. Die gewählte Politik stellt dabei qua Amt und Selbstverständnis die Rahmenbedingungen für



Forum: Verwaltung lernt und praktiziert Beteiligung,
v.l.n.r.: Prof. Robert Müller-Török, Petra Patz-Drüke, Wolfgang Pohl

den Ausgleich zwischen den vor Ort vorhandenen Interessen. Eine solche Sicht der Dinge verleiht der Beteiligungsdebatte zugleich eine neue, verantwortungs- und qualitätsvolle Dimension. Ein erschreckendes Problem sieht JensHolger Kirchner in einem grundsätzlichen Misstrauen gegenüber Politik und Verwaltung. Der gebürtige Ostberliner hält dagegen: »Die Bundesrepublik ist kein totalitärer Staat. Pankow ist nicht Nordkorea«. Ein weiteres Problem ergibt sich aus den begrenzten Kapazitäten: Im Bezirk sind achtzig Schulen und sechshundert Kilometer Straßen dringend reparaturbedürftig. Deshalb kalkuliert der Stadtrat, dass ihm haushalterisch in der mittelfristigen Planung wenigstens drei oder vier größere Beteiligungsverfahren zu zentralen Entwicklungsprojekten ermöglicht werden.

Bericht: Stephan Depping

FORUMSGESPRÄCH 2

Direkte Demokratie und Dritte Wege zur Aushandlung

→ ANTJE KAPEK

MDA, FRAKTIONSVORSITZENDE
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN BERLIN
»DRITTER WEG FÜR TEMPELHOF«

→ FABIAN REIDINGER

STABSSTELLE DER STAATSRÄTIN
FÜR ZIVILGESELLSCHAFT UND
BÜRGERBETEILIGUNG

→ FELICITAS KUBALA

BÜRGERMEISTERIN STADT MANNHEIM
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
BÜRGERENTSCHEID ZUR BUNDES-
GARTENSCHAU 2023

→ GISELA ERLER

STAATSMINISTERIUM
BADEN-WÜRTTEMBERG

MODERATION

→ ANNE ULRICH

HEINRICH-BÖLL-STIFTUNG

Oft wird »bessere Beteiligung« gleichgesetzt mit einem weiteren Ausbau formaler, direkter Demokratie. Tatsächlich sind hier einige Konflikte verborgen. Ist ein Bürgerbegehren z.B. einmal auf den Weg gebracht, kann die Fragestellung, der zu entscheidende Beschlusstext, nicht nachverhandelt werden, auch wenn sich das Meinungsbild im Laufe verändert hat. Wo Lösungen entwickelt werden sollen, sind Aushandlungswege, »Methodenkoffer der informellen Beteiligung«, gefragt. Entscheidend ist auch eine Verständigung darüber, wann ein Ja/Nein-Verfahren angebracht ist, das einen Konflikt ausdrückt und einen Prozess stoppt oder legitimiert. Und wann Beteiligungsprozesse hilfreicher wären, die auf Beratung und Aushandlung beruhen. In diesem Forum wird nach Erfahrungen in der kommunalen Politik gefragt: Was leisten direktdemokratische, was deliberative/beratenden Verfahren? Was lernen wir von der Schweiz? Worin besteht die Rolle von Mandatsträgern? Wie gehen wir mit Konflikten während der Aushandlung um? Was bleibt am Ende?

FELICITAS KUBALA berichtete von der Mannheimer Erfahrung mit dem *Bürgerentscheid zur Bundeshortensschau 2023 (BUGA)*. Für die 540 Hektar ehemals militärisch genutzter und nun frei werdender Konversionsflächen muss in den nächsten Jahren

ein neues Raumnutzungskonzept entwickelt werden. Die Idee, dafür die Bundesgartenschau 2023 in die Stadt zu holen, stieß anfangs bei 75 Prozent der Bürgerinnen und Bürger auf Zustimmung, so dass auch zwei Drittel des Gemeinderates dafür votierten. Als dann Fragen der Finanzierung und einer nötigen Straßenverlegung konkretisiert wurden, änderte sich die Stimmung in der Öffentlichkeit unvorhersehbar. Der »Mannheimer Morgen«, als führendes Presseorgan der Region tendenziell eher gegen den Oberbürgermeister (OB) positioniert, spielte dabei eine nicht unmaßgebliche Rolle. Offenbar schlug ein latentes Grundmißtrauen gegenüber großen Infrastrukturprojekten durch. Der daraufhin vom OB initiierte Volksentscheid (in Baden-Württemberg können Städte top-down einen Volksentscheid initiieren) ergab mit 50,7 zu 49,3 Prozent ein denkbar knappes Ergebnis zugunsten der BUGA. »Das war kein guter Sieg« bekannten die Akteure. Nach dem Volksentscheid zeigte sich die Stadtgesellschaft gespalten. Das Ziel, die großflächige Raumumgestaltung mit einer breiten Zustimmung tragen zu lassen, war verfehlt. Deshalb wurde vom Stadtrat eine intensive Bürgerbeteiligung eingeleitet, in der Bürgerinnen und Bürger in verschiedenen Facharbeitsgruppen mitarbeiten konnten. (Das Interesse an tatsächlicher Mitwirkung blieb dann erstaunlicherweise geringer als erhofft. Lediglich 42 Bewerbungen lagen vor.) Die Ergebnisse und Ideen wurden in einem »Weißbuch der Konversion – Gemeinsame Visionen« zusammengetragen. Dieses beschloss der Rat im Februar 2012 und seitdem dient es als Leitlinie für weitere Maßnahmen.

→ Weitere Informationen:

www.mannheim.de/nachrichten/weissbuch-zur-konversion

Sehr konträr gestaltete sich die Interessenlage in Berlin bei der *Bebauungsplanung* des ehemaligen Flughafengeländes Tempelhof. Antje Kapek beschrieb den Alleingang des SPD/CDU- Senats ohne Verhandlungsbereitschaft in Konfliktphasen. Bürgerversammlungen dienten nicht der offenen Aushandlung, sondern dienten als reine PR- und Informationsveranstaltungen. Der vorgelegte Masterplan für die knapp 390 Hektar sah eine starke Randbebauung auf rund einem Drittel der Fläche mit Gewerbe, Wohnungen und dem Prestigeprojekt Neubau einer Landesbibliothek vor. Dagegen regte sich großer Widerstand. Prinzipiell bestand nach dem Flughafendesaster großes Mißtrauen gegen Kalkül und Finanzierbarkeit eines weiteren großen, städtischen Bau- und Infrastrukturprojekts. Dann hielten viele auch eine Sicherung von nur 230 Hektar des einzigartigen innerstädtischen Freiraums für zu kurz gegriffen, sowohl klimapolitisch als auch aus kulturellstadt-planerischer Sicht. Der geplante Flächenverbrauch auf dem Tempelhofer Feld überzeugte nicht, solange andere zur Verfügung stehende Bebauungsflächen in der Stadt nicht sinnvoll entwickelt werden. Es fehlte zudem das Vertrauen, dass wirklich sozialer Wohnungs-

bau entsteht und dass ökologisch-nachhaltiger geplant wird. Um den »Durchmarsch« des Berliner Regierenden Bürgermeister Wowerit zu stoppen, gründete sich eine Bürgerinitiative »100 Prozent Tempelhof«, die einen Volksentscheid zur völligen Freihaltung des Geländes anstrebte. Als die Initiative in der ersten Stufe des Verfahrens Erfolg zeigte und der Entscheid damit zulässig wurde, hätte der Senat über einen Kompromiss verhandeln können. Aber er war sich sicher, es »besser zu wissen«, vergab diese Chance und legte sogar einen eigenen Gesetzentwurf zur Abstimmung im Volksentscheid vor. Das Ergebnis des daraufhin folgenden Volksentscheides sprach dann für sich: 739.124 Stimmen (64,3 Prozent) für »100 Prozent Tempelhof« standen gegen 410.021 (35,7 Prozent) Neinstimmen; für den Senatsentwurf stimmten 468.094, dagegen 681.051 Bürger/innen.

Bündnis 90/Die Grünen in Berlin hätten sich eine begrenzte, ökologisch und sozial ambitionierte Randbebauung als Reaktion auf den Wandel und die Wachstumsprognosen der Stadt durchaus vorstellen können. Basis dafür müsste allerdings eine breite Zustimmung sowie eine hochwertige Neuplanung sein. Sie forderten im öffentlichen Fachgespräch einen »Dritten Weg für Tempelhof« und verhandelten um einen fraktionsübergreifenden Vorschlag, der gegenüber der 100 Prozent-Initiative überzeugen könnte. Damit blieben sie ohne Erfolg. Ein Landesparteitag entschied, dass die Partei sich dann auf die Seite der Bürgerinitiative stellen solle. Antje Kapek sieht hier ein Beispiel dafür, wie eine Verweigerungshaltung auf politischer Ebene bei einer aktiven Bürgergesellschaft Protest und Konfliktbereitschaft mobilisiert und eine Ja/Nein-Entscheidung provoziert, durchaus mit ungewünschten Implikationen: Jetzt darf tatsächlich gar nichts entwickelt werden. »Direkte Demokratie kann so gesehen auch mal das Ende der Fahnenstange sein.« Die Grünen stellten im Nachhinein bewusst keine Rücktrittsforderungen, um eine politische Umgangskultur zu leben, die die Bereitschaft zur Zusammenarbeit wertschätzt und nicht ein »Abstrafen« nach verlorenem Volksentscheid. Aber nun gilt es, die Chance zu nutzen und in einen neuen, tatsächlichen Dialog einzutreten.

→ Weitere Informationen:
<http://gruene-berlin.de/THF>

Zum Umgang mit sich wandelnden Mehrheiten und Meinungen konnte auch Fabian Reidinger anhand von *Stuttgart 21* einiges beitragen. Nachdem beim Großprojekt »Umbau des Fernbahnhofes Stuttgart« die Gegner dieses komplexen Bauvorhabens mit ihren Protesten monatelang republikweit mediale Aufmerksamkeit erzielten und den Machtwechsel auf Landesebene von der langjährigen CDU zu einer grün-roten Koalitionsregierung sicherlich mit beeinflussten, brachte der dann gemäß

Koalitionsvertrag anberaumte Volksentscheid über Fortführung oder Beendigung des Projektes ein ambivalentes Ergebnis. Die Mehrheit der Wählerinnen und Wähler (58,9 Prozent) sprach sich für den Beibehalt der Landesfinanzierung aus! Allerdings gab es in den beiden direkt betroffenen Städten Stuttgart und Ulm ein klares Votum gegen die Fortsetzung – hier verdeutlicht sich auch die Kontroverse zur Frage, wer über welche Art von Projekt abstimmen sollte. Die neue Landesregierung unter Ministerpräsident Winfried Kretschmann (Bündnis 90/Die Grünen) hatte von Anfang an betont, das Ergebnis zu respektieren. Um den unterschiedlichen Interessenlagen fortan besser gerecht zu werden – immerhin waren 41,1 Prozent für eine Beendigung – sollte der weitere Prozess in Folge transparent und mit ambitionierter Bürgerbeteiligung gestaltet werden. Um aus solchen Erfahrungen zu lernen und vor allem, um grundsätzlich in ganz Baden-Württemberg Beteiligungsprozesse als Regel für Politik und Verwaltung zu verankern, wurde in der Landesregierung die »Stabsstelle für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung« mit Staatsrätin Gisela Erler eingerichtet. Hier werden Regeln für eine Kultur der Beteiligung initiiert, Leitlinien entwickelt, Kommunen beraten, Beteiligungsprojekte begleitet und Begleitforschung beauftragt.

Was auch hier immer wieder betont wird: Bürgerbeteiligung ergibt nur Sinn, wenn die Einflussnahme durch Beteiligte relevant, also Weg und Ergebnis nicht vorab festgelegt sind. Das kann mitunter schwierig werden, wie Fabian Reidinger am Beispiel der Suche nach einem geeigneten Standort für eine neue Justizvollzugsanstalt im ländlichen Raum darstellt. Berechtigte Ängste, aber auch Vorurteile »kochen« bei einem solchen Planungsvorhaben schnell hoch. Die infrage kommende Kommune muss die Chance haben, nach Abwägung aller Vor- und Nachteile ablehnen zu dürfen. Bürgerbeteiligung als Beratung über das »Wie« kann in einem solchen Fall kombiniert werden mit einem abschließenden Volksentscheid über das »Ob«. Fabian Reidinger verweist hier auf die Parallele zur Schweiz: Dort wird vor den Volksentscheiden ausführlich öffentlich diskutiert und beraten auch eine Form von Bürgerbeteiligung. Im beschriebenen Fall ergibt sich landes- und bezirkspolitisch freilich ein Problem, wenn alle Gemeinden blockieren (»nicht vor meiner Haustür«) während das Land ja gesetzliche Verpflichtungen nicht zuletzt nach EU-Recht hat. Im Ernstfall muss das Land am Ende per Gesetz einen Standort festlegen. Hier kommen Bürgerbeteiligung und Bürgerentscheide an ihre Grenzen.

Allerdings ist die Sachlage auf kommunaler Ebene oft weit weniger dramatisch. Gerade im konsensorientierten Baden-Württemberg fallen Gemeinderatsbeschlüsse nicht selten einstimmig aus, unabhängig von der Parteizugehörigkeit. Und Verwaltung und Politik wissen durchaus, dass Bürgerbegehren und -entscheide mitunter

eine unberechenbare Eigendynamik entwickeln, teils sogar populistisch verzerrt. Dann schweben diese wie ein Damoklesschwert über der Entscheidungsfindung und bringen viel Druck und Beschleunigung in die Verfahren. Interessanterweise werden auf kommunaler Ebene Ratsbeschlüsse durch Entscheide eher bestätigt.

Das Publikum nahm am Gespräch regen Anteil. Diskutiert wurde die Sorge, dass manche Initiativen eher gegen etwas agieren während konstruktive Lösungen zu suchen sind oder auch, dass Politik und Verwaltung sich hinter Volksentscheiden verstecken können. Das Selbstverständnis von Räten ist in Bewegung, verändert sich in der Begegnung mit Beteiligungsverfahren. Problematisch wird es auch, wenn Medien nicht mehr ausführlich, faktenreich und unparteiisch über lokale oder über-regionale Prozesse berichten oder Lokaljournalismus in einigen Regionen ganz zu fehlen beginnt. Und eine große Rolle muss die Teilhabe möglichst vieler Bevölkerungsgruppen aus allen Milieus und Generationen spielen.

Bericht: Uta Belkuis

→ Weitere Informationen:

www.beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de

FORUMSGESPRÄCH 3

Verwaltung lernt und praktiziert Beteiligung

→ PROF. ROBERT MÜLLER-TÖRÖK
VERWALTUNGSHOCHSCHULE
LUDWIGSBURG, ERFAHRUNGEN MIT
DER BADEN-WÜRTTEMBERGER
LEHRPLANREFORM FÜR VERWAL-
TUNGS-AUSBILDUNG

→ DR. JOCHEN HUCKE
SENATSVERWALTUNG STADT-
ENTWICKLUNG BERLIN,
»BERLINER HANDBUCH ZUR
PARTIZIPATION«

→ PETRA PATZ-DRÜKE
LEITERIN DER SOZIALRAUM-
ORIENTIERTEN PLANUNGS-
KOORDINATION BERLIN-MITTE

MODERATION

→ WOLFGANG POHL
HEINRICH-BÖLL-STIFTUNG E.V.

Professor ROBERT MÜLLER-TÖRÖK beschrieb, dass Bürgerbeteiligung in der Verwaltungshochschule gezielt zum Gegenstand der Lehre gemacht werde und die zukünftigen Beamten ganz praktisch z.B. durch Planspiele mit formeller Bauleitplanung sowie informellen Formen der Bürgerbeteiligung vertraut gemacht werden. Der größte Teil der heutigen, bereits langjährig Bediensteten, ist leider durchaus nicht für das Thema sensibilisiert. Das Statement des Referenten, Bürgerbeteiligung zu befürworten, aber einige Bereiche als dafür ungeeignet zu sehen, löste eine Kontroverse aus. Ein Beispiel betrifft die Arbeit des Kämmerers, der mit hochkomplexen finanziellen Aspekten zum Haushalt selbst für die Abgeordneten oft schwer zu verstehen ist. Da der Haushalt eine der wichtigsten kommunalen Angelegenheiten ist, darf dieser nach Meinung des Publikums jedoch trotzdem nicht von Bürgerbeteiligung ausgeschlossen werden. Er muss eben transparent und verständlich aufbereitet werden.

DR. JOCHEN HUCKE meinte, dass Bürgerbeteiligung nur schwer theoretisch zu vermitteln sei, denn jeder Beteiligungsprozess ist ein eigener und Bürgerbeteiligung kann nur über »Learning by doing« erfolgen.

PETRA PATZ-DRÜKE erklärte die »sozialraumorientierte Bürgerbeteiligung«. Die Bezirke sind die Ebenen der Berliner Verwaltung, wo Beteiligung meist durch-

geführt wird. Sie entsprechen mit ihrer Fläche und Einwohnerzahl allerdings Großstädten. Da ein sinnvolles Verfahren in der Regel jedoch nur im konkreten Stadtteil bzw. einem bestimmten »Sozialraum« möglich ist, braucht es Kriterien für dessen Festlegung. Die gilt es vorab zu entwickeln und dann in die Koordinierung einfließen zu lassen. Der mit einer hochwertigen Beteiligung verbundene Leistungsanspruch an die Verwaltung deckt sich jedoch noch in keiner Weise mit deren Leistungsfähigkeit. Bei einer älter werdenden Belegschaft, Personalabbau und Einstellungsstopp ist es bereits jetzt immer schwieriger, selbst Pflichtaufgaben nachzukommen. Bürgerbeteiligung stellt dann erst recht eine Überforderung dar.

WIE ERFOLGT DIE JURISTISCHE VERANKERUNG DES RECHTES AUF BETEILIGUNG IM ZUSAMMENSPIEL MIT DER NÖTIGEN RECHTSSICHERHEIT FÜR DIE VERWALTUNG?

Im Vertrag von Lissabon, dem »Grundgesetz« der Europäischen Union, gibt es bereits die Formulierung, dass Institutionen ihr Handeln transparent und für Bürger verständlich machen und deren Beteiligung gewährleisten müssen. An dieser Stelle ist die EU vorbildlich, so Müller-Török. Entsprechende Regelungen wünschten sich auch die Diskussionsteilnehmer/innen für die Verfassungen der Bundesländer und die Satzungen der Kommunen. Zu Bedenken sei jedoch die noch nicht ausreichende Erfahrung, in welcher Form Bürgerbeteiligung »verrechtlicht« werden sollte. Zu früh festgelegte starre Rechtsformen können auch dazu führen, dass Beteiligungsprozessen die Dynamik verloren geht.

WIE IST UMZUGEHEN MIT AMTSGEHEIMNIS, »OPEN DATA« UND TRANSPARENZ VON VERWALTUNGSPROZESSEN? Innerhalb der Verwaltung herrscht Verunsicherung in Bezug auf die formale Bürgerbeteiligung. Bereits bei der Kontaktaufnahme zu Betroffenen im Umkreis eines planungsrelevanten Ortes gibt es datenschutzrechtliche Bedenken. Es ist unklar, ob man einfach die Daten des Melderegisters nutzen und die Betroffenen kontaktieren kann. Möglicherweise wird diese Maßnahme im Nachhinein vom Oberverwaltungsgericht »kassiert« und die Verwaltung hätte damit illegal gehandelt. Dieses Risiko möchte niemand eingehen. Es braucht hier rechtliche Anpassungen. Tenor im Publikum war, dass Intransparenz, Unverständnis und Verschlussheit der Verwaltung das Misstrauen der Bürger gegenüber der Verwaltung vertieft. Allein Open Data reicht da nicht aus. Entscheidungsgrundlagen müssen verständlich für die Betroffenen aufgearbeitet und erklärt werden. Hierbei wurde auch das Ideal der Repräsentativität und der Barrierefreiheit von Beteiligung angemerkt. Die Verwaltung ist weit davon entfernt, sich an diesem Ideal messen zu können und zu wollen. Sie muss von der Politik und von den Bürgern dazu gezwungen werden und natürlich die Mittel dafür bekommen. Letzteres ist oft genug noch nicht der Fall.

WIE KÖNNEN MISSTRAUEN UND KONFRONTATION ZWISCHEN VERWALTUNG UND BÜRGERN ABGEBAUT UND VERSTÄNDNIS ENTWICKELT WERDEN? Wie man ein Umfeld schafft, in dem Austausch qualifiziert stattfinden kann, ist noch weitgehend unklar. Auch gibt es vielleicht ein Beteiligungsparadox? Zu Beginn eines Prozesses sind viele Menschen involviert, das nimmt mit der Zeit stark ab und erst wenn »die Bagger anrücken«, um die in der Zwischenzeit gefällten Entscheidungen umzusetzen, kommt es zu starken Protesten. Aus dem Publikum kam die Anmerkung, dass das nur dem Umstand geschuldet sei, dass Verwaltung nur beteiligen lässt, wenn sie oder die Politik es wünscht. Wie man einem verstetigten und rationalen Austausch von Standpunkten näher kommt, mit Vertrauen und Zielklarheit, bleibt zu diskutieren. Das betrifft auch das generelle Verhältnis von Politik, Ökonomie und Öffentlichkeit. Die Privatisierungen um die Berliner Wasserbetriebe und die Ausschreibungen der S-Bahn Betriebe wurden als Beispiele für zunehmende Ohnmacht der öffentlichen Hand angeführt. Hier spielen rechtliche Rahmenbedingungen mit hinein. Oft dürfen nicht einmal die Abgeordneten über Verträge reden, sobald es um kommunale Unternehmen in Privatrechtsform gehe. Diese unterliegen der Verschwiegenheit.

KLARHEIT ÜBER DIE ZIELE UND ART VON BETEILIGUNG Einigkeit bestand darüber, dass »Beteiligungsfrust« vermieden werden muss, indem zu Beginn des Prozesses eindeutig definiert wird, ob es sich um reine Information für die Betroffenen handelt, um einen Prozess der Entfaltung möglicher Lösungsoptionen oder um definitive Mitwirkung in einem Entscheidungsprozess. Bei letzterem ist von vornherein zu benennen, in welcher Form die sich einbringenden Personen Entscheidungen beeinflussen können. Um alle noch vagen Fragen in der Methodik und Implementierung von Bürgerbeteiligung zu klären, ist mehr Evaluation nötig. Es wäre förderlich, wenn die Wissenschaft Beteiligungsmethoden vergleichen und auswerten würde. Alle Diskutierenden bekannten sich dazu, eine gute Beteiligungskultur in einer Weise voranbringen zu wollen, dass sie selbstverständlicher gelebt und praktiziert wird.

Bericht: Michael Stoeckel

Herausforderungen für gute Bürgerbeteiligung

Zusammenfassung Vortrag

→ PROF. ROBERT MÜLLER-TÖRÖK
HOCHSCHULE FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG
UND FINANZEN LUDWIGSBURG

Wie schon im Forum 3 dargestellt, wurde das Thema Bürgerbeteiligung in das Ausbildungsangebot der Baden-Württemberger Verwaltungshochschulen aufgenommen. Der größte Teil der künftigen Amtsleitungen in den Kommunen des Landes erhält hier seine und ihre Ausbildung und hat nun die Möglichkeit, sich im Thema »Beteiligungsorientierung« auszurüsten. Der Wirtschaftsinformatiker Robert Müller-Török sammelte als Hochschullehrer und darüber hinaus auf Basis internationaler Forschung und Praxis umfangreiche Erfahrung hinsichtlich der Bedingungen und Fallstricke gut gemachter Bürgerbeteiligung. Nachdem während der Tagung mit viel Empathie die positiven Anläufe kommunaler Institutionalisierung vorgestellt wurden, fokussierte er in seinem Beitrag auf offene Fragen, wobei er einen Schwerpunkt auf elektronisch gestützte Beteiligungsverfahren und Aspekte des E-Government legte. Dann folgten Tipps für erfolgreiches Projektmanagement.

ES MUSS GEKLÄRT WERDEN, WER SICH BETEILIGEN DARF UND KANN. Bürgerbeteiligung bezieht sich in vielen Fällen nicht auf »Bürger und Bürgerinnen« im engen Sinn einer Gemeindeordnung, sondern auf Gruppen aus Bürger/innen mit Erstwohnsitz, Einwohner/innen mit Zweitwohnsitz, Pendlern, Gewerbetreibenden etc. Wer beteiligen will, muss sich darüber klar werden: Im allgemeinen ist die Wohnbevölkerung eines Gebietes gemeint. Gehören Personen ohne örtliches Wahlrecht dazu? Werden sozial Schwache und die fast 20 Prozent funktionalen Analphabeten erreicht? Gegebenenfalls muss auch der Rechtsrahmen im Hinblick auf die Zielstellung einer Befragung geklärt werden.

NICHT JEDER VERWALTUNGSVORGANG VERLANGT BÜRGERBETEILIGUNG. Teils erübrigt sich eine Öffentlichkeitsbeteiligung aus rechtlicher Sicht. »Wer will schon seinen Steuerbescheid öffentlich verhandelt wissen?« scherzte Müller-Török. Oft gibt die Verwaltung Informationen an Bürgerinnen und Einwohner oder holt selbst bei Ihnen welche ein. Hier liegt einiges Optimierungspotential. Bei Ausbau kann durchaus auch auf diesem Weg Konflikten vorgebeugt werden oder entfallen Forderungen nach aufwendigen Beteiligungsverfahren.

EINIGE HERAUSFORDERUNGEN IN ELEKTRONISCH GESTÜTZTEN BETEILIGUNGS- VERFAHREN SIND IM BLICK ZU BEHALTEN:

Über klassische Formate der Organisation von Beteiligung wurde auf der Tagung bereits ausgiebig diskutiert. Darüber hinaus bietet die digitale Welt ein breites Spektrum an Möglichkeiten, insbesondere den aufwändigen Weg des Informationsflusses zu verbessern und Transparenz über diverse Vorgänge zu schaffen. Dabei gilt es allerdings einiges zu berücksichtigen:

- *Onlineinformationen* (von Protokoll bis Haushalts- und Bebauungsplänen) zugänglich zu machen, ist nur ein Aspekt der Anforderung. Tatsächlich müssen ein großer Teil verwaltungsinterner Information für den Normalverbraucher/in erst aufbereitet und Websites in einer Weise gestaltet und gepflegt werden, dass sie für Adressat/innen verständlich und interessant bleiben. Dafür sind Ressourcen einzuplanen.
- In *Blogs, Chats* oder über *Kontaktformulare* kann die Öffentlichkeit unkompliziert Verbindung zu Abgeordneten oder Verwaltungen aufnehmen. Es bleibt allerdings zu fragen, wieoft diese Kanäle tatsächlich für einen wirksamen, relevanten Austausch genutzt werden. Und wie schnell, wie umfassend wird wirklich geantwortet?
- Wer spricht da überhaupt auf elektronischem Weg? im elektronischen Verfahren lässt sich nicht feststellen, ob »fritz.meier@web.de« oder »Gegner_27« ein Bürger ist oder eine Firma oder zweimal dieselbe Person, die Lobbying betreibt. In der Netzcommunity wird über Anonymität diskutiert, aber zumindest im Hinblick auf Abstimmungen wäre eine Bedingung für ein gleiches Stimmgewicht, dass *Absender* identifiziert werden können: eine technisch und rechtlich ungelöste Frage.
- Bisher steht noch keine *leistungsfähige Infrastruktur* für eine massenhafte Nutzung etwa eines Beteiligungsportals zur Verfügung. In gewisser Weise funktioniert online-Beteiligung also bisher auf der Basis, dass nicht wirklich viele Menschen daran teilnehmen.
- Da elektronische Beteiligung in der Regel immer noch vergleichsweise wenig genutzt wird, führt sie damit für sich genommen quantitativ nicht unbedingt zu legitimierten Resultaten. Hinzu kommt, dass nicht-Deutschsprachige, Menschen ohne Internetzugang oder mit Problemen in der schriftlichen Kommunikation tendenziell ausgeschlossen sind. Ein starker Hinweis darauf, dass online-Beteiligung immer nur ein Modul unter anderen sein kann.

- Wo der sozialen Ausgrenzung durch *Losverfahren* begegnet werden soll, begegnen wir der rechtlichen Unklarheit, ob Daten aus Melderegistern verwendet werden dürfen.
- In mancher Hinsicht hat die technische Ermöglichungsstruktur unser bisheriges Rechtsverständnis bereits überholt. Eine Initiativgruppe, die sich als facebook-Gruppe für oder gegen etwas organisiert, muss nicht wie ein *Verein* verfasst sein und sich im Vereinsregister eintragen lassen. Ein Chat, ein Flashmob, eine öffentliche Videokonferenz wird nicht als *Demonstration* angemeldet. Wie lassen sich anonyme *Beleidigungen* ahnden, wenn die Server im Ausland stehen und es kein entsprechendes Rechtsabkommen gibt?
- Das Format des e-Learning bietet sich in vieler Hinsicht eigentlich als ein elegantes Instrument an, hat sich aber bisher nicht durchgesetzt. Erfolgsprojekte sind zu begrüßen!
- Weil das *Misstrauen gegenüber e-Kommunikation noch recht groß* ist, geben freiwillig nur wenige Menschen persönliche Daten weiter oder lassen sich sogar auf eine elektronische Identifikation ein. (In Estland funktioniert das flächendeckend auf Basis einer gesetzlichen Verpflichtung.)

WAS KANN GETAN WERDEN, UM DEN HERAUSFORDERUNGEN ZU BEGEGNEN?

- Bürgerbeteiligung braucht spannende, *relevante Themen* und die passende Bewerbung.
- Beteiligung braucht ein klares *Regelwerk*, das allen sich Beteiligten die Spielregeln im vorhinein bekanntgibt. (Siehe hierzu der Beitrag von Hanns-Jörg Sippel.) »Danke für Ihren wertvollen Beitrag, unsere Experten werden sich darum kümmern« ist definitiv nicht ausreichend. Es muss klar sein, was mit den Beiträgen passiert, wo die Ergebnisse einfließen und wer am Ende was verantwortet.
- Die notwendige *Infrastruktur* muss öffentlich bereitgestellt werden. Das Motto »Bring your own infrastructure« funktioniert in der Regel nicht. Es braucht eine Plattform, deren Betrieb sichergestellt werden muss, und eine qualifizierte Moderation, die sortiert und antwortet.

- Sofern erforderlich muss die *Identifikation der Absender* nachvollzogen werden können. Entsprechende Tools sind dafür nötig.
- Um möglichst viele zu erreichen, verlangt Beteiligung einen *Methodenmix aus online- und offline-Formaten* (Bürgerversammlung, Briefansprache, telefonischer Beteiligung, Internetkommunikation – wobei der Zugang ggf. über öffentliche Einrichtungen zu gewährleisten ist)
- Eine gute Zeit- und Ablaufplanung erleichtert die Durchführung: Initiierungsphase mit genauer Akteurs-Analyse; Vorbereitungsphase mit konkretem Erwartungsmanagement, geeigneter Methodenauswahl und dem Aufbau einer IT-Infrastruktur; Durchführungsphase; Evaluierungsphase (nach Kräften durch neutrale Dritte!)

FÜR EINEN ERFOLG WICHTIGE FAKTOREN SIND:

- a. Ein geklärtes juristisches Umfeld ist nötig: Ist Bürgerbeteiligung konkret möglich?
- b. Die Eingrenzung der Beteiligten muss nachvollziehbar festgelegt werden, damit das Verfahren in gewissem Umfang repräsentativ ist, aber gleichzeitig händelbar bleibt. Im Sinne der Legitimation von Ergebnissen sollte eine »kritische Masse« erreicht werden. Hierzu gehört auch, dass im Interesse eines hohen Inklusionsgrades so gearbeitet werden muss, dass nicht nur Fachleute oder »Berufsbürger« angesprochen werden. Auf Barrierefreiheit und verständliche Sprache achten!
- c. Eine Aufgabe ist, möglichst frühzeitig zu informieren. Sie steht allerdings stets in Spannung dazu, dass Information erst Sinn ergibt, wenn bereits relevante Aussagen oder Aufforderungen getroffen werden können, damit überhaupt Beteiligungsinteresse entstehen kann.
- d. Ein professionelles Projektmanagement muss über den gesamten Zeitraum gewährleistet sein auch mit Hilfe aussagekräftiger und verbindlicher Öffentlichkeitsarbeit. Eine offene Atmosphäre ist Basis für einen Dialog. Dazu gehört es, einen fairen, respektvollen Umgang mit allen Beteiligten zu pflegen, auch mit Kontrahenten.

Schließlich hat die Kommune die Kosten für Beteiligungsverfahren im Blick zu behalten. Für die Entscheidung, in welcher Weise Beteiligungszusagen institutionalisiert werden und ob eine Beteiligung einmalig oder dauerhaft stattfinden soll,



Prof. Robert Müller-Török

ist in Rechnung zu stellen, dass Kosten entstehen für die Konzeption der Beteiligungsverfahren, für die Personalqualifizierung, für Kommunikation und Informationsbereitstellung auch per IT-Aufbereitung inklusive Aufwand für Identifikation der Teilnehmenden. Bei komplexeren Formaten fallen zudem Aufwendungen für Moderation eventuell auch Mediation an und für eine Evaluierung. In Baden-Württemberg wird aktuell geprüft, ob etwa Bauvorhabenträger die Kosten für Beteiligungsverfahren übernehmen müssen. Die Finanzierung von Bürgerbeteiligung ist Gegenstand der diesjährigen Tagung »Bürgerbeteiligung vor neuen Herausforderungen« der Stiftung Mitarbeit in Loccum.

→ Weitere Informationen:

www.mitarbeit.de

Redebeitrag original als Audiofile

Gute Praxis: Wie Beteiligung verankert werden kann

→ HANNS-JÖRG SIPPEL

VORSTAND STIFTUNG MITARBEIT UND
MODERATOR DER AG LEITLINIEN BÜRGERBETEILIGUNG
DER BUNDESSTADT BONN

Die Bereitschaft zur »trialogischen« Zusammenarbeit von Verwaltungen und Politik mit Bürgerinnen und Bürgern wächst. Die Vorteile breiter Verantwortungsübernahme und Mitwirkung werden zunehmend erkannt; auch die Notwendigkeit, Beteiligung transparent und barrierefrei zu gestalten. Es geht vielerorts immer mehr um das Wie. Hans-Jörg Sippel fasste in seinem Referat Erfahrungen zusammen und gab Empfehlungen für grundsätzliche Handlungsoptionen.

1. AM BEGINN DES WEGES HIN ZUR »BETEILIGUNGSORIENTIERTEN KOMMUNE« STEHT EINE KLARE POLITISCHE WILLENSBEKUNDUNG Z.B. IN FORM EINES RATSBE-SCHLUSSES. Auf dieser Basis kann eine Kommune zusammen mit lokalen Akteuren eine gemeinsame Vorstellung von den Grundzügen einer nachhaltigen kommunalen Bürgerbeteiligung entwickeln – beispielsweise in Form eines Leitbildes. Dieser Prozess ist ein erstes Erfahrungsfeld vor Ort für die konstruktive und wertschätzende Zusammenarbeit der Akteure aus Politik, Verwaltung und Einwohnerschaft.

2. DIE »LEITLINIEN BÜRGERBETEILIGUNG« WERDEN GEMEINSAM MIT DER EINWOH-NERSCHAFT, DEM RAT UND DER KOMMUNALVERWALTUNG ERARBEITET UND VOM RAT BESCHLOSSEN. Ein partizipativer Prozess stellt sicher, dass die Kommune für die Umsetzung von Bürgerbeteiligung Leitlinien und Qualitätskriterien erarbeitet, die den lokalen Besonderheiten gerecht werden.

3. BÜRGERBETEILIGUNG WIRD ALS QUERSCHNITTAUFGABE IN DER VERWALTUNG VERANKERT. Auch hierfür muss jede Kommune ihren eigenen Weg finden – sei es in Form eines verwaltungsinternen Netzwerks, einer Koordinationsstelle oder eines eigenen Büros für Bürgerbeteiligung in der Verwaltung. Die notwendigen Kompetenzen erhält die Verwaltung durch Aus- und Weiter-bildung. Dabei wird sie ermutigt, bürgerbeteiligungsorientierte Kommune glaubwürdig zu leben.

4. EINE NACHHALTIGE KOMMUNALE BÜRGERBETEILIGUNG ERGÄNZT UND STÄRKT DIE REPRÄSENTATIVE DEMOKRATIE, IST DISKURSIV UND WIRD DURCH DIREKTDEMOKRA-

TISCHE VERFAHREN (BÜRGERBEGEHREN, BÜRGERENTSCHEIDE) UNTERSTÜTZT. Durch erfolgreiche Bürgerbeteiligung kann die Ratspolitik wieder stärker an die Bürgerschaft gebunden werden. Sie setzt neben die im (Planungs-)Recht verankerte formale auch informelle Beteiligung und stellt die enge Verzahnung beider sicher. Direktdemokratische Instrumente der Kommunalverfassungen (Bürgerentscheide, Ratsbürgerentscheide) werden, soweit wie möglich, in dialogorientierte Verfahren eingebettet oder sogar durch diese ersetzt.

5. IN EINER BETEILIGUNGSORIENTIERTEN KOMMUNE WERDEN ALLE WESENTLICHEN HANDLUNGSFELDER UND ENTSCHEIDUNGEN PARTIZIPATIV GESTALTET. Hierzu gehören z.B. Stadt- und Regionalentwicklung, Wirtschaftsförderung, Infrastruktur oder Energiewende und Klimaschutz genauso wie kommunale Finanzen, Bildung und Kultur oder Kinder- und Jugendbeteiligung. Außerdem wird eine möglichst umfassende Bürgerbeteiligung auch bei der Umsetzung von Programmen des Landes, des Bundes und der Europäischen Union angestrebt.

6. UM BESSERE BÜRGERBETEILIGUNG IN EINER KOMMUNE ZU ETABLIEREN, IST ES SINNVOLL, REGELMÄSSIG DEN STAND DER »KOMMUNALEN BÜRGERBETEILIGUNGS-AKTIVITÄTEN« ZU ERHEBEN. Ein bereits erprobtes Verfahren ist die »lokale Demokratiebilanz«, bei der die Einwohner und die Verwaltung zur Zufriedenheit mit lokaler Demokratie befragt werden. Mit Hilfe dieses Instrumentes lassen sich Aktivitäten und (Fort-)Schritte beurteilen und optimieren.

7. TRANSPARENZ IST EIN WICHTIGES ELEMENT DER KOMMUNALEN BÜRGERBETEILIGUNG, UM DEN PROZESS EFFIZIENT UND GLAUBWÜRDIG ZU GESTALTEN. Die Einwohner und Einwohnerinnen müssen über alle relevanten Vorhaben und (Beteiligungs-)Aktivitäten in der Kommune frühzeitig und kontinuierlich informiert werden. Dies kann beispielsweise mit einer Vorhabenliste und einem Partizipationsportal gelingen. Zur Transparenz gehört auch, die öffentlichen Daten einer Kommune frei verfügbar zu machen (Open Data).

8. ALLE EINWOHNERINNEN UND EINWOHNER SOLLTEN SICH UNABHÄNGIG VON IHREM ALTER UND IHRER STAATZUGEHÖRIGKEIT BETEILIGEN UND EINBRINGEN KÖNNEN. Gezielt angepasste (unter anderem auch aufsuchende) Beteiligungsformate sorgen dafür, dass alle Bevölkerungsgruppen (Kinder und Jugendliche, Zugewanderte, sozial Benachteiligte...) die gleichen Beteiligungschancen bekommen. Der Erfolg einer breit verankerten Beteiligungspolitik wächst zudem, wenn es gelingt, auch die lokale Wirtschaft einzubinden.

9. DIE EINWOHNERSCHAFT, DER RAT UND DIE VERWALTUNG BENÖTIGEN AUF DER SUCHE NACH ANGEMESSENEN UND WIRKSAMEN FORMEN DER BETEILIGUNG UNTERSTÜTZUNG zum Beispiel durch die Einrichtung von Beteiligungsbüros, die am besten an vorhandene lokale Zentren (z.B. Freiwilligenagenturen, Stadtteilzentren, Mehrgenerationenhäuser) angegliedert werden. Mit solcher Hilfe werden alle Akteure vor Ort dabei unterstützt, sich in kommunale Entscheidungsprozesse bürgerschaftlich einzubringen und das möglichst selbst zu organisieren. Beteiligungs- oder Bürgerhaushalte, Quartiersfonds und Budgets für Kinder- und Jugendräte können hierzu einen wichtigen Beitrag leisten und für garantierte finanzielle Gestaltungsspielräume in Beteiligungsprozessen sorgen.

10. BETEILIGUNG WIRD GELEBTE DEMOKRATISCHE PRAXIS AUCH DURCH VEREINE, INSTITUTIONEN UND GRUPPEN, DIE IN DER KOMMUNE AKTIV SIND. Z.B. helfen durch die Zivilgesellschaft initiierte Lern- und Beteiligungsangebote in Kitas, Schulen und Volkshochschulen mit, bei allen Beteiligten demokratische Handlungs- und Beteiligungskompetenzen sowie Fähigkeiten der Selbstorganisation zu entwickeln. Beteiligung kann auf diese Weise früh gelernt und damit selbstverständlich erlebt und gelebt werden.

11. BEI NACHHALTIGER KOMMUNALER BETEILIGUNGSPOLITIK LERNEN AKTEURE AUS ERFAHRUNG. Eine nachhaltige Beteiligungspraxis passt sich immer wieder an die jeweilige Situation und die sich verändernden Bedingungen an. Eine prozessbegleitende Evaluation ist dabei eine wichtige Grundlage.

12. BÜRGERBETEILIGUNG BENÖTIGT FINANZIELLE UND PERSONELLE RESSOURCEN SOWIE RECHTLICHE GESTALTUNGSSPIELRÄUME. Diese können auf unterschiedlichen Wegen geboten werden, ohne jedoch das Haushaltsrecht der Gemeindevertretung auszuhebeln. Eine starke Kommune, die nach Wegen sucht, ist das A und O.

Redebeitrag original als Audiofile

Stadt beteiligt: Was motiviert uns, und wie kann es gehen?

→ KLAUS MINDRUP
BUNDESTAGSABGEORDNETER
SPD, LANDESLISTE BERLIN
WAHLKREIS BERLIN-PANKOW
UND BERLIN-REINICKENDORF

→ FELICITAS KUBALA
BÜRGERMEISTERIN DER STADT
MANNHEIM FÜR BÜRGERSERVICE,
UMWELT, TECHNISCHE BETRIEBE,
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

→ STEFAN HEINIG
LEITER ABTEILUNG STADTENT-
WICKLUNGSPLANUNG IM
STADTPLANUNGSAMT DER
STADT LEIPZIG

→ ANTJE KAPEK
MDA, FRAKTIONSVORSITZENDE
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN BERLIN

MODERATION

→ HANNS-JÖRG SIPPEL
STIFTUNG MITARBEIT

Was können wir vom »Mannheimer Modell« einer institutionell verankerten Bürgerbeteiligung lernen?

BÜRGERMEISTERIN FELICITAS KUBALA hatte bereits im Forumsgespräch berichtet, wie die Stadt gerade auch aus Konflikten ihr Beteiligungsprofil fortentwickelt. Nun legt sie dar, dass Mannheim sehr ambitioniert ist, seine Verwaltung zukunftsfähig aufzustellen. Oberbürgermeister, Rat und Führungskräfte der Verwaltung stehen hierfür im regelmäßigen Austausch. Ernstgemeinte Bürgerbeteiligung ist einer der sieben strategischen Schwerpunkte der Kommune. Hierzu wurden Leitlinien entwickelt und acht Personen in der Verwaltung für diesen Prozess eingeplant. Auf dieser Basis wird das große Projekt der Entwicklung von 540 Hektar für die Bundesgartenschau 2023 durchgeführt, in dessen stadtplanerische Konzeption die Stadtgesellschaft intensiv eingebunden ist. Die Stadt bekam 2013 für den kooperativen Ansatz ihres Verwaltungsreformprojekts CHANGE den Deutschen Nachhaltigkeitspreis im Themenfeld »Governance & Verwaltung«.

Wie steht es in Berlin mit der Bürgerbeteiligung – Was gibt es zu tun?

Während auf Bezirksebene viel Innovation stattfindet, gibt es auf Landesebene kein Interesse für Beteiligung, konstatiert die grüne Fraktionsvorsitzende Antje Kapek, die zuvor im Forumsgespräch bereits zum Konflikt um Tempelhof sprach. Einige interessante Berliner Ansätze auf Bezirksebene wurden auch während dieser Tagung per Thementisch vorgestellt, weitere finden sich im »Handbuch für Partizipation«. Auf Landesebene ist die Kommunikationskultur allerdings wirklich »kaputt«. Beteiligung findet hier in der Regel als Konfrontation statt und erst wenn sich Unmut dermaßen ansammelt, dass sich die Bürgerschaft per Protest und Bürgerbegehren eine Teilhabe erzwingt.

KLAUS MINDRUP, SPD-POLITIKER AUF BEZIRKS-, LANDES- UND BUNDESTAGSEBENE, bestätigt, dass auf Bezirksebene viel möglich und auch schon viel zu finden sei. Die Berliner Bezirksfusion 2001 bot z.B. eine gute Gelegenheit, Verwaltungshandeln zu überdenken sowie Transparenz und Informationsweitergabe auch in eher konservativ geprägten Ämtern zu verbessern: Die transparentere Praxis »seines« Bezirks Prenzlauer Berg fungierte damals als Vorbild für Weißensee und ging so in die Geschäftsordnung der fusionierten Bezirksverordnetenversammlung Pankow ein. Grundsätzlich stellt aber das Berliner Mehrebenensystem Hürden und Herausforderungen für Einflussnahme, speziell wenn lokale Belange durch höherrangige Behörden verantwortet werden. Dadurch ist es in Berlin mitunter schwer, verantwortliche Ansprechpartner zu finden, die konstruktiv in ein Verfahren einsteigen. Dabei zeigte doch der Konflikt um die Nachnutzung des Flugfelds Tempelhof, dass die Großstadt nicht bürokratisch vom Schreibtisch aus zu führen sei. Grade auch in haushälterischer Notlage muss eine strategische Planung Infrastruktur und Stadtentwicklung zusammendenken auf Basis eines stadtpolitischen Gesprächs. Die SPD könnte an Willy Brandts »Mehr Demokratie wagen« anknüpfen – wobei es im Konkreten durchaus schwierig ist, in den eigenen Parteilisten dafür immer die nötigen Mehrheiten zu finden.

Wie kann man die Qualität von Demokratie messen? Leipzig und seine »Demokratiebilanz«

Leipzig hat als historisch gewachsene »Bürgerstadt« 2003 gemeinsam mit der Stiftung Mitarbeit das Projekt »Lokale Demokratiebilanz« an den Start gebracht,

berichtet der Amtsleiter für Stadtentwicklungsplanung STEFAN HEINIG. Ziel war, mehr darüber zu erfahren, wie erfolgreich sich Bürger und Bürgerinnen in die Planungen der umbrechenden Stadt eingebunden sehen. Begleitet u.a durch Prof. Klages und analog zu anderen Städten wurde dann 2009 versucht, auf Basis des dialogischen Prinzips (Rat, Verwaltung, Bürgerschaft) Regeln und Leitlinien für Bürgerbeteiligung in Leipzig zu etablieren. Die Diskussion darum, ob das Stadtparlament eine Beteiligungssatzung verabschieden sollte, dauerte an. Die Angst vor der eigenen Courage spielte dabei wohl ebenso eine Rolle wie die deutschlandweit noch nicht sehr ausgebildeten Erfahrungen. Schließlich setzte der Oberbürgermeister die bis dahin entwickelten Leitlinien als Verwaltungsanordnung in Kraft und richtete kostenneutral eine Bürgerbeteiligungs koordinierung mit einer Person ein (für 50.000 Einwohner ein eher kleiner Posten). Mittlerweile wurden diese Ressourcen aufgestockt: Der aktuell laufende Zukunftsdialog »Leipzig weiterdenken« bekam zwölf Stellen. Herr Heinig betont, dass zudem die Schulung von Mitarbeitern sehr wichtig ist. Sie sollen in Beteiligungsmethoden qualifiziert sein und vor allem keine Berührungssängste gegenüber Bürgergesprächen haben.

Ressourcen, Rechtsgrundlagen und vor allem: Politischer Wille

Die Leitlinien der Städte Mannheim und Leipzig bilden zugleich die Bezugskriterien für die Qualitätssicherung von Verwaltungshandeln. FELICITAS KUBALA betont, dass die konkrete Umsetzung anspruchsvoll und durchaus kraftaufwendig ist. Die Beteiligten müssen Zeit mitbringen, an Themen »dranbleiben«, in Arbeitsgruppen kommunikations- und konfliktfähig sowie kompromissbereit sein. Es reicht nicht, Fachwissen zu haben, man muss es auch vermitteln können. Beteiligung kostet Geld, Zeit und gute Bedingungen – aufsuchende Beteiligung, die typischerweise schlecht vertretene Bevölkerungskreise einbindet, erst recht. Das alles bedeutet viel Initiative. Aber wenn die »Spitze« der Kommune dahinter steht, kommt das auch in der Bevölkerung an, das Gespräch verbessert sich, das Vertrauen wächst und die Ergebnisse sind in der Regel konstruktiver. Dass Berlin solche Leitlinien nicht hat und bisher auch nicht plant, wird gern den knappen Berliner Ressourcen (Personal, Haushalt) und den Kompetenzverschränkungen zugeschrieben, erklärt ANTJE KAPEK. Allerdings hindert dies nicht daran, Mentalität und Kultur beteiligungsoffener zu gestalten. Aber es käme wohl einer kleinen Revolution gleich, wenn der Wowereit-Senat sich überhaupt zu mehr Beteiligung bekennen würde.

KLAUS MINDRUP konstatiert: »Es fehlt in Berlin ein moderierter Zukunftsdialog zur Frage: Wie organisieren wir das Wachstum dieser Stadt?« – sowohl von unten nach

oben als auch von oben nach unten. Das habe nichts mit Marketing oder besserer Öffentlichkeitsarbeit zu tun, sondern mit dem Wunsch nach einem grundsätzlichen, parteiübergreifenden Gespräch auf der Suche nach guten Lösungen. Wenn alle eingebunden sind und die Informationen fließen, verteilt sich immerhin auch die Verantwortung. Das funktioniert im rot-grün regierten Pankow, dem am stärksten wachsenden Bezirk, bisher ganz gut trotz der Berliner Besonderheit vor Ort Kommune und Land zugleich zu sein. Auf Landesebene herrscht Koalitionszwang wie im Bundestag aber lokal könnte man viel häufiger davon unabhängig entscheiden, aufeinander zugehen. Nur ist solche Freiheit nicht immer allen bewusst. »Vielleicht denkt man in Berlin zu oft, man müsse Bundesland sein anstatt die größte und spannendste Stadt Deutschlands.«

Lokale Besonderheiten in der Bürgerbeteiligung

Leipzig unterlag fast fünfzehn Jahre einem Schrumpfungsprozess, bevor sich die Entwicklung umkehrte. Heute wächst die Metropole um circa 10.000 Einwohner p.a. und könnte bald vor ähnlichen Problemen stehen wie Berlin. Ein noch entspannter Wohnungsmarkt kann sich schnell für Mieter nachteilig verändern, die Stadtpolitik muss daher ihre Steuerungsmöglichkeiten bewusst nutzen, erklärt STEFAN HEINIG. Vor diesem Hintergrund ist die Fortschreibung des wohnungspolitischen Konzeptes mit Bürgerbeteiligung mittlerweile auch eines der Kernthemen im Zukunftsdialog »Leipzig weiterdenken«. Auch die Beteiligung im finanzpolitischen Bereich strebt man an, weniger mit einem Bürgerhaushalt als vielmehr durch Workshops zu bestimmten Fragen der Haushaltsplanung, zu denen mittels repräsentativer Zufallsauswahl Bürgerinnen und Bürger eingeladen werden. Aber auch die Zukunft des Ehrenamtes steht zur Diskussion, denn Leipzig erkennt große Nachwuchsprobleme und schwindende Ressourcen. Wie lässt sich dies auffangen? Was kann für Initiativen und Vereine getan werden? Insgesamt funktioniert die Einbindung der Öffentlichkeit im Bereich Stadtentwicklung vergleichsweise gut, in anderen Bereichen wie Bildung und Kultur gibt es allerdings noch erheblichen Nachholbedarf.

Aus Mannheimer Sicht kommentiert FELICITAS KUBALA, dass die Debatten in Berlin weitaus konträrer nach fraktionspolitischen Prämissen laufen. Die in Baden-Württemberg stark ausgeprägte und städtisch durchaus sinnvolle Konsensmentalität, in Mannheim noch verstärkt durch die starke Stellung des Oberbürgermeisters als Mitglied des Gemeinderates, hat im Gegenzug zur Folge, dass sich die Fraktionen weniger abgrenzen und damit weniger profilieren können. Wenn Reibung fehlt, stärkt man aber mitunter extreme Parteien mit »pointiertem Dagegen-Auftritt«. Das zeigen letzte Wahlergebnisse.

Welche Rolle soll die Politik in der Bürgerbeteiligung spielen?

FELICITAS KUBALA: Es ist wichtig, die Mehrheiten im Rat nicht als zwangsläufiges und bleibendes Abbild der Gesellschaft vorauszusetzen. Die Sachlage kann in der Bevölkerung anders wahrgenommen werden bzw. unterliegt die öffentliche Meinung immer auch großen Schwankungen, nicht zuletzt aufgrund einseitig zugespitzter, polemischer, medialer Berichterstattung. Hier ist professionelle Kommunikationsarbeit nötig und bei wichtigen Entscheidungen eben vorab auch eine intensive Beteiligung, so dass solche Diskrepanzen gar nicht erst auftreten. Dazu gehören auch Gespür und Intuition sowie die Bereitschaft, aus Fehlern zu lernen, um nachzujustieren. Trotzdem sollte klar sein, dass die demokratisch legitimierte Vertreter am Ende entscheiden müssen. Sie verantworten als gewählte Repräsentanten den Interessenausgleich im Dienste des Gemeinwohls, sie tragen die Verantwortung für politische Ergebnisse.

ANTJE KAPEK weist darauf hin, dass sich verschiedene Verwaltungen durchaus Unterschiedliches unter »Beteiligung« vorstellen, solange keine gemeinsamen Regeln vereinbart sind. So gab es in Berlin-Tempelhof im Vorfeld des Volksentscheids ungefähr 150 Veranstaltungen von Seiten des Senats. Dieser wähnte sich damit auf der sicheren Seite in der Überzeugung, hinreichend Bürgerbeteiligung angeboten zu haben. Allerdings empfanden die Berlinerinnen und Berliner dies größtenteils als PR-Veranstaltungen, sahen ihre Meinungen und Vorschläge nicht abgefragt und votierten anders. Der berlintypische Positionskampf dominierte: »Bist Du nicht für mich, bist Du gegen mich!«. Das Ergebnis ist auf der Metaebene der politischen Kultur verheerend, denn es bedeutet zerstörtes Vertrauen und die Erfahrung, dass interessierte Berlinerinnen und Berliner erst durch ein aufwändiges Verfahren einen Stopp erzwingen müssen, um mitreden zu können.

KLAUS MINDRUP beobachtet, dass im Konflikt um das Tempelhofer Feld auch das Berliner Misstrauen gegen Neubau eine Rolle spielt. Die Erfahrung, dass Flächen aufgekauft, schnell und billig bebaut werden, nur um Profit zu machen – mittlerweile sogar mit dem Vehikel Energetische Sanierung – führt zu großer Abwehr. Berlin ist immer noch Mieterstadt: Viele Berliner können sich Eigentum nicht leisten. Wenn die Mietpreisbremse auf Bundesebene kommt, hat das durchaus Auswirkungen auf den Neubau. Um diesen für Investoren dann interessant zu halten, muss man den Eingriff abfedern mit Programmen für sozialen Wohnungsbau, der neben der Bestandsverdichtung stattfinden muss. Und das braucht das Gespräch mit der Bürgerschaft.

In der PUBLIKUMSDISKUSSION kritisiert die frühere Berliner Abgeordnete Franziska Eichstädt-Bohlig im Hinblick auf Berlin eine verfehlte Liegenschaftspolitik mit großer Investorenlastigkeit. Instrumente für Bürgerbeteiligung sind im Baugesetzbuch vorhanden, werden jedoch nicht genutzt und Flächen oft weitgehend bedingungslos abgegeben. Entwicklungsmaßnahmen wären jedoch durchführbar. München z.B. legt bei der Entwicklung von Brachen diese immer erst als Untersuchungsgebiet für Entwicklungsmaßnahmen fest. Andere Teilnehmer verwiesen auf Schwierigkeiten, die aus verschiedenen noch gültigen Bauordnungen auf kommunaler Ebene resultieren. Sie verhindern oder unterlaufen formaljuristisch Bürgerbeteiligung. Auch hier bestehen also Handlungsmöglichkeiten und -bedarf.

Hingewiesen wird auf die Notwendigkeit, Ressourcen für Beteiligungsprozess einzukalkulieren und tatsächlich zur Verfügung zu stellen. Hier braucht es mehr Klarheit. Anstrengungen sind auch erforderlich, diejenigen Bürger und Bürgerinnen in die Beteiligungsprozesse einzubeziehen, die z.B. keine deutsche Staatsangehörigkeit haben und daher nicht wählen können – womöglich über einen Migrationsbeirat. Generell muss seitens der Kommunen das Bestreben bestehen, mehr Menschen zu ermutigen und aufzufordern, sich zu beteiligen. Wünschenswert ist eine Dialogkultur, die sich nicht allein mit Ja/Nein-Entscheidungen zufrieden gibt, sondern die meinungsbildend, beratend und öffentlich diskursiv arbeitet. Erfolgreiche Kommunen bauen gleichermaßen auf starke Parlamente sowie auf eine starke Zivilgesellschaft.

Der Moderator HANS-JÖRG SIPPEL zitiert abschließend noch einmal den Eingangsdredner Prof. Helmut Klages: »Es geht darum, stadtpolitisch zu geregelten Verabredungen über Beteiligungen zu kommen. Verankert werden müsste also eine Art Bürgerrecht auf Beteiligung.«

IMPRESSUM

HERAUSGEBERIN: Heinrich-Böll-Stiftung
Schumannstraße 8, 10117 Berlin
PROJEKTLEITUNG: Anne Ulrich, Referentin für Demokratie
MITARBEIT: Eike Botta-Venhorst
KOOPERATIONSPARTNER: Cornelius Bechtler, BiwAK e.V.
Hanns-Jörg Sippel, Stiftung Mitarbeit
REDAKTION DOKUMENTATION: Uta Belkuis, freie Redakteurin
FOTOS: Philipp Reiss, www.philreiss.de
Die Veranstaltung in Bildern finden Sie in unserem [Flickr-Album](#)
ERSCHEINUNGSORT: gutvertreten.boell.de
ERSCHEINUNGSDATUM: Dezember 2014



Das gesamte Dossier und die einzelnen Beiträge stehen unter einer CREATIVE COMMONS LIZENZ. (CC BY-NC-ND).
Sie dürfen verbreitet, vervielfältigt oder öffentlich zugänglich gemacht werden unter folgenden Bedingungen:
→ Namensnennung – Sie müssen den Namen des Autors /der Autorin und der Rechteinhaberin (Heinrich-Böll-Stiftung) sowie die URL des Werks (Direktlink) nennen.
→ Keine kommerzielle Nutzung – Dieses Werk darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden.
→ Keine Bearbeitung – Dieses Werk darf nicht bearbeitet, abgewandelt oder in anderer Weise verändert werden.
Abweichungen von diesen Bedingungen bedürfen der Genehmigung der Rechteinhaberin: internetredaktion@boell.de, ausführlicher Lizenzvertrag unter: <http://creativecommons.org>