

# 1 Ausgangslage Stadtratsbeschluss und Umsetzung

Mit RB IV – 1618/09 wurde die Stadtverwaltung wie folgt beauftragt:

- 1. Zur Herstellung einer verbindlichen Form der Bürgerbeteiligung<sup>1</sup>, über die gesetzlich geregelten Formen hinaus, ist der öffentliche Diskussionsprozess einzuleiten.**
- 2. Als Grundlage für diesen Diskussionsprozess ist bis zum Dezember 2009 ein Verfahrensvorschlag, aufbauend auf dem bisher schon vorliegenden Arbeitsstand, durch die Verwaltung zu erarbeiten.**
- 3. Die öffentliche Diskussion sollte im Rahmen des Forums „Bürgerstadt Leipzig“ erfolgen.**

In der Umsetzung fand mit dem Forum Bürgerstadt Leipzig ein umfassender Erörterungsprozess statt, in dessen Ergebnis der Entwurf einer Satzung zur Bürgerbeteiligung ausgearbeitet wurde. In der Vorberatung der Fachausschüsse traf der Entwurf auf Bedenken dahingehend, dass

- der Entwurf nicht präzise und verständlich genug formuliert wurde und
- die angeführten Pilotprojekte – Bürgerhaushalt - Freiheits- und Einheitsdenkmal - Spielen in der Stadt – zu nicht zutreffenden bzw. einhaltbaren Erwartungshaltungen führen würden.

Die Vorlage wurde vor diesem Hintergrund zurückgezogen.

## 2 Derzeitige bundesweite Diskussion zur Bürgerbeteiligung

Weitgehender Konsens der aktuellen bundesweiten Diskussion ist, dass Engagement und Diskursbereitschaft bei den Bürgerinnen und Bürgern unverändert vorhanden sind. Verschiedene Modelle für eine stärkere und direktere Aktivierung der Bürgerschaft und für eine höhere Akzeptanz staatlicher und parteipolitischer Entscheidungen werden vor diesem Hintergrund bundesweit debattiert.

Dabei besteht Übereinstimmung, dass Bürgerinnen und Bürger frühzeitig und umfassend informiert werden, der Prozess transparent ablaufen und auf Gegenvorschläge fair und sachlich eingegangen werden soll. Zahlreiche Fragen stellen sich allerdings bei der konkreten Umsetzung dieser Ziele:

- Ab wann ist ein Projekt ein Großprojekt?
- Warum beschränkt man die Beteiligung in der bisherigen öffentlichen Diskussion weitgehend auf Infrastrukturprojekte?
- Kann eine verbindliche und prozesshafte Bürgerbeteiligung tatsächlich per Satzung geregelt werden?

Einfache Antworten auf diese Fragen gibt es nicht.

Ein auf Bundesebene diskutiertes Modell ist die Einrichtung von so genannten Bürgerkammern. Nach dem Vorbild der Laien im Gerichtswesen sollen diese künftig die Arbeit der Parlamentarier ergänzen und kontrollieren. Ausgewählt werden sollen die Bürger zufällig, nach repräsentativen Kriterien. So hätte man die Möglichkeit, parallel zum parlamentarischen Poli-

---

<sup>1</sup> Bürgerbeteiligung ist die Beteiligung aller Einwohner Leipzigs, auch derjenigen ohne deutschen Pass

tikbetrieb, "Störfaktoren" zu institutionalisieren, die mit ihrer "Alltagsperspektive" für eine "Rückkopplung" in die Gesellschaft sorgen können und möglicherweise frei von Lobbyismus sind. Kritiker merken zu diesem Konzept an, dass eher negative Erfahrungen mit den bisherigen Versuchen gemacht wurden, Bürgerbeteiligung zu institutionalisieren. So gibt es in vielen Kommunen bereits sogenannte „Bürgerhaushalte“. Hier können interessierte Einwohner über die Ausgaben für das kommende Jahr debattieren und Vorschläge einreichen. Werden derartige Prozesse institutionalisiert, sind nach Erfahrungen vor Ort „ab dem dritten Jahr nur noch die Freiwillige Feuerwehr und der Sportverein dabei“. Zudem bestehen Risiken dahingehend, dass sich in solchen beabsichtigten Parallelstrukturen Eliten bilden und einen Dualismus zwischen Bürgern und Parlamentariern eher noch verfestigt.

In „temporären Mitmach-Angeboten“ sehen viele eine größere Chance zur Aktivierung. So werden zum Beispiel von einer Bundespartei sogenannte Zukunftswerkstätten durchgeführt, in denen über parteipolitische Inhalte diskutiert wird. Die Veranstaltungen sind auch für Nicht-Parteimitglieder zugänglich und erfreuen sich durchaus einer regen Beteiligung.

Aber nicht nur bei innerparteilichen Entscheidungen sollen interessierte Außenstehende integriert werden, sondern auch in die Arbeit der Parlamente, fordern einige Bundespolitiker. Eine Bundestagsfraktion startete in dieser Legislaturperiode den Versuch, eine Gesetzesinitiative im Internet entwickeln zu lassen. Die bisheriger Resonanz derartiger Mitmachangebote ist eher gering. Auch sonstige Web 2.0-Angebote der Parteien werden eher zurückhaltend angenommen.

Erfolgreicher sind parteiexterne „politische Netzangebote“: Abgeordnetenwatch.de bietet – seit kurzem auch in Leipzig beispielsweise die Möglichkeit, die Arbeit der Parlamentarier und Stadträte zu kontrollieren und mit ihnen in direkten Dialog zu treten. Auch Online-Petitionen werden populärer. Sobald im Internet zu einem Anliegen 50.000 Unterschriften binnen drei Wochen gesammelt sind, hat der Bundestag die Pflicht, sich damit zu befassen.

Alle bisher erwähnten Angebote auf bundes(politischer) Ebene verbindet allerdings, dass der Einfluss, den die Bürger auf die politischen Prozesse nehmen können, eher anregend jedoch weniger gestaltend ist. Sie können sich besser informieren als früher, sie können beratend tätig werden und deutlicher sichtbar Kritik üben; aber direkt mitbestimmen können sie nicht.<sup>2</sup>

Die Ebene auf der Beteiligung bereits seit Jahrzehnten erprobt und in vielen Fällen zum Vorteil aller Beteiligten gelebt wird, ist meist direkt vor Ort: in der jeweiligen Kommune, dem Stadtteil, dem Wohnumfeld. Hier ist der Vorteil von kontinuierlicher und verständlicher Information und direkter Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern sinnvoll und – wie zahlreiche erfolgreiche Beispiele bestätigen – möglich. Eine lebendige Demokratie ist dabei in jedem Fall immer wieder aufs Neue eine Herausforderung. *„Dabei sind insbesondere die Städte als lokale Ebenen gefordert. Hier kommen die Bürgerinnen und Bürger am ehesten mit den Institutionen in Kontakt, hier können Politik und Verwaltung Veränderungen am schnellsten umsetzen.“*<sup>3</sup>

Gesetzliche Möglichkeiten der Beteiligung und vor allem Interventionen wie „Bürgerbegehren“ und „Bürgerentscheid“ sollten bei einer vorausschauenden und ernsthaften Beteiligungskultur möglichst nicht nötig sein. Nichtsdestotrotz muss auch über diese Möglichkeiten der Einflussnahme umfassend und verständlich informiert werden<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Quelle: Die aufgeführten Beispiele auf Bundesebene und dazu vorgenommen Wertungen sind einem Artikel der „ZEIT“ mit dem Titel „Demokratie nach Geißler“ vom 10. Dezember 2010 entnommen

<sup>3</sup> Quelle: Präambel des Civitas-Netzwerkes, in dem auch Leipzig aktives Mitglied ist. Mehr unter: [www.buergerorientierte-kommune.de](http://www.buergerorientierte-kommune.de)

<sup>4</sup> Die Stadt Leipzig wurde von der Ratsversammlung in ihrer Septembersitzung beauftragt, auf dem Internetauftritt der Stadt über Bürgerbegehren / Bürgerentscheide gebündelt, umfassend und in verständlicher Sprache zu informieren.

### 3 Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene in Leipzig

Neben den gesetzlich vorgesehenen Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung wie Bürgerbegehren, Bürgerversammlung, die Mitwirkung in Stadtbezirksbeiräten sowie Ortschaftsräten oder die formelle Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Bauleitplanung gibt es bereits zahlreiche weitere Informations- und Beteiligungsangebote.

Kontinuierliche laufende Informations- und Beteiligungsformate auf Stadt- und Stadtteilebene, wie z. B.:

- Anlauf- und Informationsstelle „Stadtbüro“ mit Informationsmaterialien aus der Verwaltung, von Vereinen und Institutionen. Ausstellungen, Modelle und Informationen zu laufenden Beteiligungsverfahren etc.
- Sprechstunden und Stadtteilrundgänge des Oberbürgermeisters
- Zielgruppenspezifische Beteiligung in Form der Beauftragten und Beiräte
- Stadtteilforen, Leipziger Quartiersmanagement sowie Stadtteilbüros (in Grünau seit 1997, seit 2000 auch im „Leipziger Osten“, seit 2002 nun auch im „Leipziger Westen“ sowie das Forum in der Georg-Schumann-Straße).

Neue Informations- und Beteiligungsansätze im Rahmen aktueller Planungen und Projekte, wie z. B.:

- Beteiligungsverfahren zum Freiheits- und Einheitsdenkmal
- Beteiligungsverfahren zum Entwurf des Radverkehrsentwicklungsplan 2010 – 2020, zum Ausbau des Straßenzuges Peterssteinweg / Karl-Liebknecht-Straße zur Fortschreibung des STEP „Verkehr und öffentlicher Raum“ und zum Lärmaktionsplan
- Beteiligungsverfahren zum integrierten Stadtentwicklungskonzept (vhs-Reihe, Stadtwerkstätten, Arbeitsausstellung)
- Neue Formate zur Information im Rahmen von koopstadt.

Informations- und Beteiligungsverfahren auf kleinräumiger Quartiers- und Projektebene, z.B.:

- in den Stadtumbau- und Sanierungsgebieten, in vielen Fällen koordiniert über das Quartiersmanagement, Magistralenmanagement etc..

Aktivierung und Förderung bürgerschaftlichen Engagements, wie z. B. durch:

- die Leipziger Agenda 21 als offene Bewegung von Leipziger Bürgerinnen und Bürgern sowie von privaten und öffentlichen Institutionen, finanziell und organisatorisch unterstützt durch die Stadt Leipzig, sowie
- durch die Freiwilligenagentur Leipzig e. V..

### 4 Entscheidungsvorschlag

Stadtrat und Forum Bürgerstadt Leipzig wünschen, über eine Vielzahl gelungener Einzelbeispiele und praktizierter Formen der Bürgerbeteiligung hinaus, eine höhere Verbindlichkeit der Bürgerbeteiligung<sup>5</sup> und ein höheres Maß an Bürgerorientierung zu erreichen. Dabei ist die

---

<sup>5</sup> Bürgerbeteiligung ist die Beteiligung aller Einwohner Leipzigs, auch derjenigen ohne deutschen Pass

Förderung des Selbstverständnisses hin zu einer bürgerfreundlichen Kommune mit geeigneten Möglichkeiten der Beteiligung wichtige Grundlage für die weitere Arbeit. Beteiligung muss als Chance erkannt werden, die zu erfüllenden Aufgaben besser zu lösen. Die entsprechenden Beteiligungsmethoden müssen je nach Bedarf mit fachlicher Unterstützung durch eine zentrale Koordinierungsstelle „eingeübt“ werden. Die Förderung des Verständnisses ist entscheidende Grundlage für den Einsatz sinnvoller und geeigneter Methoden, der aufgrund der begrenzten personellen und finanziellen Möglichkeiten ressourcenbewusst erfolgen muss.

Dieses Anliegen aufnehmend werden folgende vier Maßnahmen vorgeschlagen:

#### **a) Änderung der Allgemeinen Dienst- und Geschäftsanweisung**

Die Allgemeine Dienst- und Geschäftsanweisung (AGA) regelt als innerdienstliche Vorschrift den allgemeinen Dienstbetrieb und den Geschäftsgang der Stadtverwaltung Leipzig in den Ämtern und Referaten. Sie soll dazu beitragen, die Arbeit der Verwaltung nach einheitlichen Grundsätzen rechtmäßig und wirtschaftlich zu gestalten. In die Allgemeine Dienst- und Geschäftsanweisung wird in der Präambel die Grundhaltung der Bürgerbeteiligung entsprechend den Leitlinien für Bürgerbeteiligung aufgenommen.

*„Bürgerbeteiligung und -engagement stärken das Entscheidungsrecht des Stadtrates und das Handeln der Verwaltung. Sie verbessern die Qualität, Effizienz und Legitimation der Entscheidungsprozesse innerhalb der Kommune“.*

*Es gelten folgende Leitlinien zur Bürgerbeteiligung:*

*(vergleiche zur näheren Charakterisierung auch Anlage 2)*

- *Bürgerbeteiligung bindet alle Seiten ein: Bürgerschaft, Stadtrat und Verwaltung (zum Nutzen aller Seiten - Dialogprinzip)*
- *Bürgerbeteiligung findet grundsätzlich für alle Aufgabenbereiche der Kommune Anwendung und erfolgt frühzeitig, prozessbegleitend und mehrstufig*
- *Bürgerbeteiligung orientiert sich an der Prozesshaftigkeit des Verwaltungs- und Politikablaufes. Den verschiedenen Prozessschritten während eines Projektes sind jeweils passende Bürgerbeteiligungsinstrumente zugeordnet. Damit wird Bürgerbeteiligung jeweils fester Bestandteil dieser Prozesse.*

*Die Beschäftigten verstehen Bürgerbeteiligung als integrierten Prozess. Sie arbeiten gemeinsam mit beteiligten Bürgerinnen und Bürgern an Planungen, Konzepten sowie deren Umsetzung. Alle Prozessschritte sind transparent, konkrete Ergebnisse aus dem Beteiligungsprozess werden nach Beschluss zeitnah umgesetzt und den Beteiligten umfassend und verständlich kommuniziert.*

*Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter setzen vielfältige bürgerschaftliche Beteiligungsformen in ihren Fachbereichen zielgruppenspezifisch ein und nutzen sie kreativ, um den verschiedenen Bevölkerungsgruppen eine Beteiligung zu ermöglichen. Dabei ist Bürgerbeteiligung innerhalb erfahrbarer Einheiten, wie z. B. in Stadtteilen und -quartieren von einer besonderen Bedeutung.*

*Die Beschäftigten unterstützen die Bürgerinnen und Bürger bei ihrer Selbstorganisation und helfen, sie in die Lage zu versetzen, ihre Interessen effektiv im Sinne des Gemeinwohls zu organisieren.*

*Eine Bürgerbeteiligungscoordination berät und unterstützt alle Beteiligten. Diese sichert, dass der Stadtrat, die Bürgerschaft und die Verwaltung von Anbeginn, gleichermaßen und in allen Prozessschritten eingebunden sind.*

## **b) Verankerung der Bürgerbeteiligung im städtischen Zielsystem**

Das Zielsystem des Integrierten Stadtentwicklungskonzeptes (SEKo) wurde aus den strategischen Zielen der Kommunalpolitik und der LEIPZIG – CHARTA weiterentwickelt. Die vier thematischen Zielbereiche (Nationale und internationale Bedeutung steigern - Wettbewerbsfähigkeit der Stadt stärken - Lebensqualität erhalten und verbessern - Soziale Stabilität sichern, siehe Anlage 1) bilden das gesamte Spektrum der Fachkonzepte ab und begründen die inhaltliche sowie räumliche Entwicklungsstrategie der Stadt Leipzig. Für die Umsetzung dieser anspruchsvollen Ziele und Handlungsschwerpunkte hat das bürgerschaftliche Engagement und die Bürgerbeteiligung im Sinne der Tradition der Bürgerstadt Leipzig eine zentrale Bedeutung. Sie sind vor diesem Hintergrund Bestandteile des Zielsystems.

Im Zielsystem soll die Bürgerbeteiligung als unmittelbare Voraussetzung für bürgerschaftliches Engagement ausführlicher verankert werden, indem folgende Ziele verbindlich verankert werden:

- *Beteiligung der Stadtgesellschaft bei wesentlichen Entscheidungsfindungsprozessen*
- *Zielgruppe ist der Querschnitt der Stadtgesellschaft und nicht ausschließlich bisher politisch aktive Bevölkerungsgruppen*
- *Eine erfolgreiche Beteiligung setzt eine zielgruppengerechte Auswahl von Methoden und entsprechende Durchführung von Verfahren voraus*
- *Bürgerbeteiligung auf Stadtteil und -quartiersebene ist von besonderer Bedeutung.*

Derzeit überarbeitet eine interfraktionelle Arbeitsgruppe unter Leitung des Oberbürgermeisters das städtische Zielsystem. Der Oberbürgermeister wird der Arbeitsgruppe eine entsprechende Verankerung der Bürgerbeteiligung vorschlagen.

## **c) Fortführung des Dialogs mit dem Forum Bürgerstadt Leipzig, insbesondere zu konkreten Bürgerbeteiligungsprojekten**

Im Forum Bürgerstadt Leipzig engagieren sich Bürgerinnen und Bürger, Vertreter und Vertreterinnen von Vereinen, Gruppen, Initiativen, der Politik sowie der Stadt Leipzig. Das Ziel ist die Stärkung und die Vernetzung des bürgerschaftlichen Engagements in Leipzig. Hier entstanden mit einer Projektarbeitsgruppe Bürgerbeteiligung (aus Vertreterinnen und Vertretern des Stadtrates, der Bürgerschaft, der Verwaltung und mit wissenschaftlicher Begleitung und Unterstützung von Herrn Prof. Dr. Klages, Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer) die Leitlinien zur Bürgerbeteiligung (siehe oben a.) mit dem sogenannten Instrumentenkoffer (siehe Anlage 3), der der Verwaltung als eine wichtige Grundlage bei der künftigen prozessorientierten Bürgerbeteiligung dient.

Der Dialog im Forum ist konstruktiv und wird weiter geführt. Insbesondere werden maßgebliche Projekte der Bürgerbeteiligung - wie zum Beispiel zum Lindenauer Hafen - im Forum diskutiert.

## **d) Zentrale und dezentrale Kapazitäten für Bürgerbeteiligung**

Die Betreuung von Prozessen ist ein wesentlicher Schlüsselfaktor für den Erfolg. Bestandsaufnahme, Überprüfung von Zielstellungen, politische Beschlussfassung, deren Umsetzung und Beobachtung bedürfen, müssen in regelmäßigen Abständen wiederholt werden.

Mit der Aufnahme und verbindlichen Verankerung der Bürgerbeteiligung erfolgt deshalb auch deren kontinuierliche Unterstützung in Abstimmung und im Einvernehmen mit dem jeweiligen Fachamt zentral durch eine Bürgerbeteiligungscoordination.

Die Beteiligungskoordination wird nach außen:

- Anlaufstelle für Institutionen, Vereine, Verbände, Initiativen, Bürger und Bürgerinnen und damit auch das „Beteiligungsohr“ der Verwaltung sein
- dabei insbesondere den Dialog mit dem Forum Bürgerstadt Leipzig fortführen
- Anliegen, Bedürfnisse und Bedarfe filtern, bündeln und an die entsprechenden Fachämter und zuständigen Bereiche weitergeben
- Bürgerengagement durch eine enge Zusammenarbeit mit bestehenden Institutionen und Initiativen (Freiwilligenagentur, Agenda, Quartiersmanagement, Bürgervereine etc.) unterstützen und befördern.

Die Beteiligungskoordination wird nach innen:

- die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Verwaltung für das Thema „Information und Beteiligung“ sensibilisieren und die Vorteile einer frühzeitigen, ernsthaften Beteiligung vermitteln. Ziel ist es, das Selbstverständnis zu fördern
- die Informations- und v. a. beteiligungsrelevanten Bereiche der Verwaltung herausarbeiten und vorrangig deren Vertreter und Vertreterinnen qualifizieren (durch Beratung, Vermittlung in Schulungsangebote und aktive Unterstützung)
- bei der Planung, Ingangsetzung und Durchführung von Beteiligungsprozessen in Kooperation mit den jeweiligen die Beteiligung durchführenden Fachämtern empfehlend und beratend tätig und unterstützt damit die verwaltungsinterne Arbeit („Coaching“)
- die angewandten Beteiligungsinstrumente auf Wirksamkeit und Effizienz prüfen
- die Fachkenntnis des Amtes für Statistik und Wahlen in die Prozessabläufe der Bürgerbeteiligungsprojekte der Verwaltung einbeziehen, damit auch der Querschnitt der Stadtgesellschaft durch repräsentative Instrumente erreicht wird (siehe auch Anlage 2 und 3)
- die Kommunikation zwischen Bürgerschaft, Politik und Verwaltung fördern.

Die Bürgerbeteiligungskoordination, gemäß dieser Vorlage, wird im Geschäftsbereich des Oberbürgermeisters und des Stadtrates, Referat Kommunikation verortet. Daneben sind dezentrale Ressourcen für die Ermöglichung von Bürgerbeteiligungsprozessen zu erhalten und erforderlichenfalls zu erweitern. Eine stellenplanneutrale Darstellung ist erforderlich.

Bei umfangreichen Projekten der Bürgerbeteiligung wird für das gesamte Bürgerbeteiligungsverfahren eine Kostenschätzung zu den erforderlichen zeitlichen, finanziellen und personellen Ressourcen erarbeitet. Diese ist Bestandteil der Projektvorlage, insbesondere auch im Falle der Zuständigkeit des Stadtrates.

Die Bürgerbeteiligungskoordination wird seine Arbeit zunächst vorwiegend auf durch den Oberbürgermeister ausgewählte Impulsprojekte konzentrieren und erste Erfahrungen sammeln. Nach einer Evaluation wird über das weitere Vorgehen entschieden.

#### **Anlagen:**

- Anlage 1: Zielbereiche des Integrierten Stadtentwicklungskonzeptes (SEKo)
- Anlage 2: Rahmen der Verwaltung für die Anwendung der Leitlinien zur Bürgerbeteiligung
- Anlage 3: Instrumentenkoffer