

Von Leitlinien und Anlaufstellen – ein Praxisblick aus Berlin auf die sich intensivierende Beteiligungskultur

Hanna Buntz, Dr. Christoph Herrmann

Beteiligungskultur

In dem Berliner Bezirk Mitte wurden 2017 die »Leitlinien für Bürgerbeteiligung im Bezirk Mitte von Berlin« beschlossen und auch eine Anlaufstelle, namentlich Büro für Bürgerbeteiligung Mitte, errichtet. 2020 wurde dieses Büro um einem externen Träger ergänzt, bei dem wir tätig sind. Fokus unserer Arbeit ist die Kommunikation mit der Stadtgesellschaft und die Stärkung ihrer Selbstorganisation. Der verwaltungsinterne Teil richtet den Blick hingegen zur Verwaltung, um Querschnittskommunikation und gemeinsame Beteiligungsstandards mit den bezirklichen Fachverwaltungen aufzubauen. Gemeinsam verstehen wir uns als zentrale Stelle, die Informationen bündelt, Wissen vereint und im stetigen Austausch mit den verschiedenen Fachbereichen, Akteurinnen und Akteure sowie Multiplikatorinnen und Multiplikatoren vor Ort Antworten und Lösungen findet, die uns zum Thema Beteiligung in Mitte erreichen.

Grundlage unserer Arbeit bilden die auf verschiedenen Ebenen entwickelten Leitlinien der Bürger*innenbeteiligung. Unter anderem gehören dazu die *Berliner Leitlinien für die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an der räumlichen Stadtentwicklung*, in deren Präambel kein geringeres Ziel formuliert ist, als eine intensivere »Beteiligungskultur« in Berlin zu fördern. Mit diesem Beitrag möchten wir unsere Erfahrungen in der Umsetzung von Bürger/innen-Beteiligung teilen und uns zwei Fragen annähern: Woher kommt dieser Wunsch nach einer stärkeren Beteiligungskultur und wie sieht es nach über drei Jahren mit diesem kulturellen Wandel aus?

Institutionalisierung informeller Beteiligungspraktiken durch (Verwaltungs-)Leitlinien ist ein sich stetig festigender Bereich im Feld der Demokratisierung kommunaler Planungsprozesse. Aktuell haben deutschlandweit bereits über 100 Kommunen Regelungen, Handlungsempfehlungen oder Leitlinien zur kommunalen Bürgerbeteiligung aufgestellt (1). Sie reagieren damit auf die zunehmende Bereitschaft der Einwohner/innen, sich einzubringen, und den damit verbundenen lauter werdenden Forderungen nach Mitgestaltung des eigenen Lebensumfeldes.

Eine stetig steigende Zahl von Kommunen sammelt Erfahrungen, wie sich das Öffnen kommunalen Handelns und diskursiver Beteiligungs- und Planungsprozesse auf das eigene Verwaltungshandeln auswirkt. Dies wird zunehmend in einem neuen Selbstverständnis von Verantwortung politischer Amtsträgerinnen und -träger spürbar – wie das Bewusstsein für eine transparenterer Kommunikation nach innen (in Form gleichzeitiger Beteiligung mehrerer Fachverwaltungen) sowie nach außen. Die Zivilgesellschaft sieht sich zunehmend der Erwartung der Verwaltung gegenüber, Beteiligungsangebote annehmen zu müssen – ein Angebot und eine Verantwortung, die vielfach dankend angenommen wird, um so aktiv mitzugestalten.

Doch gleichzeitig sind einem Teil der Akteure partizipative Handlungsansätze neu, die Beteiligten sind zuweilen in Ihren Rollen unerfahren und die Prozesse überlastet von gegenseitigen Erwartungen und Motivati-

onen. Dies führt nicht selten zu Konflikten. Fragen wie die folgenden werden in der Praxis sehr unterschiedlich ausgelegt und im konkreten Verwaltungshandeln verschieden interpretiert: Was sind Rahmenbedingungen, in denen mitentschieden werden kann? Welche Akteurinnen und Akteure müssen schlussendlich die Entscheidungen treffen, um die Strukturen und Prozesse in unserer repräsentativen Demokratie nicht zu gefährden? Wo ist im Verwaltungshandeln Offenheit und Kreativität gefordert und wo der strenge Schutz öffentlicher Interessen geboten? Und wann ist eine politische Entscheidung notwendig oder hinderlich? Dadurch entstehen Unsicherheiten unter allen Beteiligten, wo Beteiligung doch mehr Klarheit bringen sollte.

Nachdem sich der gesellschaftliche Trend des Empowerments, der bürgerschaftlichen Teilhabe und eine Aufwertung ehrenamtlichen Engagements als Bestandteil der Stadtentwicklung zunehmend etabliert und mit Leitlinien, Umsetzungsvorgaben und Anlaufstellen in Kommunen erste verbindliche (Handlungs-)Rahmen dafür geschaffen wurden, befinden wir uns nun in einem Lernprozess in Bezug auf zu etablierende Handlungs- und Alltagspraktiken und praktische Aushandlung.

Der Wandel einer Beteiligungskultur benötigt Zeit, um in der Verwaltungspraxis ebenso wie im Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürgern anzukommen. Es gilt, zu erproben, aus Fehlern zu lernen und schließlich zu einer resilienten und nachhaltigen Praktik demokratischen Handelns zu kommen. Dabei sollten sich alle Akteurinnen und Akteure stets vor Augen halten, dass es sich bei dem gemeinsamen Lernprozess um einen komplexen, aber sehr wertvollen Aushandlungsprozess handelt, an dessen Ende keine abschließende Bewertung stehen sollte, sondern ein mehrheitsgetragenes Ergebnis.

Und in Berlin? 2017 entschied sich auch der Senat des Landes Berlin »die Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung als Prinzip der politischen Willensbildung [zu] fördern und die Stadtgesellschaft an der Entwicklung Berlins [zu] beteiligen« (2). Im September 2019 beschloss das Abgeordnetenhaus von Berlin die Leitlinien für Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an Projekten und Prozessen der räumlichen Stadtentwicklung und bereits im Folgejahr 2020 wurde ein Umsetzungskonzept als Handreichung für die Anwendung dieser Leitlinien durch die zuständigen Stellen der Verwaltung erarbeitet und im Mai 2021 durch den Senat final beschlossen.

Mit den Leitlinien auf Landesebene liegt für Berlin nun ein verbindlicher Rahmen für die einzelnen Bezirke vor. Die Ausarbeitung bezirklicher Leitlinien und die konkrete Umsetzung in die Verwaltungspraxis obliegt dem jeweiligen Bezirk. Durch die Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Bezirke ist der Umsetzungsfortschritt jedoch von Bezirk zu Bezirk unterschiedlich. Gleichzeitig ist auch die konkrete Implementierung der Leitlinien nicht in allen Bezirken gleich strukturiert. Zwar ist dies für die Kommunikation der Bürgerinnen und Bürgern mit »ihrer« Bezirksverwaltung kein Problem, Akteurinnen und Akteure, die bezirksübergreifend in Berlin arbeiten, benötigen eine raumspezifische Kenntnis der jeweiligen Regelungen.

Konkret bedeutet dies für die Verwaltungen nicht nur (neue) Inhalte, Verfahren, Abläufe sowie Zuständigkeiten und Personalstellen zu organisieren, abzustimmen, zu beschließen und umzusetzen. Sie muss diese neue Kultur eines diskursiven und kooperativen Beteiligungsverständnis auch umsetzen – unter Einbindung zivilgesellschaftlichem Engagements in Diskussions- und Entscheidungsprozessen und in Form der Instrumente aus den Leitlinien (Anlaufstellen, Vorhabenliste, Beteiligungsbeirat, Beteiligungskonzept und Beteiligungsanregung).

Wahrnehmung und Abbau von Ängsten

In der Praxis vollzieht sich der Wandel spürbar. Wurde zu Beginn Beteiligung, die über reine Öffentlichkeitsinformation hinausging, teilweise kritisch bewertet, so erleben wir inzwischen, dass zunehmend mehr Mitarbeitende der Verwaltung (im Senat und in den Bezirken) die Erfahrung gemacht haben, dass eine transparente Kommunikation des Verwaltungshandelns und ein offener Austausch über die Projektvorhaben den Zuspruch für kommunales Handeln und die Akzeptanz von Vorhaben in der Regel erhöht. Die Sorge vor öffentlicher Kritik am Verwaltungshandeln nimmt zusehends ab. Mehr noch: Es wird sichtbar, dass Konsultation und Mitbestimmung inhaltliche Mehrwerte bringen und Planungen qualifizieren. So haben wir vor Kurzem in einem offenen Werkstattverfahren erlebt, wie die Aufgabenstellung und Beteiligungsintensität angepasst wurden, nachdem die beteiligte Bürgerschaft darlegen konnte, dass bestimmte Aspekte planungsrelevant sind und eines intensiveren Austauschs bedürfen. Die Verwaltung gab diesem Wunsch statt und es entstand ein konstruktives Arbeitsklima.

Im gleichen Prozess konnte der Bevölkerung durch die regelmäßige Kommunikation vermittelt werden, dass bestimmte Entwurfparameter nicht mit der verantwortlichen Fachverwaltung diskutiert werden können, da hier die Entscheidungsgewalt bei den politisch Verantwortlichen liegt. Den Einwohner/innen wurde auch deutlich, dass ein Festhalten an Kennzahlen keine Missachtung des Engagements der Bürgerinnen und Bürgern darstellt, sondern Teil eines formal-rechtlichen Prozesses ist. In dem Prozess konnten Entscheidungszwänge der Verwaltung für die Zivilgesellschaft sichtbar und nachvollziehbar gemacht werden. Ebenso wurden Ängste der Bevölkerung von Verwaltungsseite ernst genommen, wodurch Vorbehalte abgebaut und das gegenseitige Vertrauen gestärkt wurden.

Steigende Qualität der Verfahren

In Formaten wie Werkstätten, Informationsveranstaltungen etc. findet ein direkter und persönlicher Austausch zwischen allen Beteiligten statt. Die Verwaltung wird dabei greif- und sichtbar. Die Unmittelbarkeit und das persönliche Kennenlernen, die Sichtbarkeit der Menschen hinter den Paragraphen oder Protestschildern stärkt das gegenseitige Vertrauen und die Möglichkeit des Aufeinanderzugehens auf beiden Seiten. Verwaltungsmitarbeitende erleben hier teilweise hohes Expertenwissen, dass das Verwaltungshandeln (mitunter gerechtfertigt) in Frage stellt und so die notwendige Reflektion einfordert.

Dies fördert die Qualität der formalen Planungsprozesse. Gutachten werden im Vorfeld zur ordentlichen Bewertung von Sachfragen erstellt, unabhängige Expertinnen und Experten in Diskussionen geladen und wissenschaftliche Positionen erläutert. In der Verwaltung ist hierbei eine fachamtsübergreifende Kommunikation und Abstimmung gefordert, da konzeptionelle Schwachstellen auch von mangelnder Abstimmung beteiligter Fachverwaltungen herrühren können. Soll beispielsweise ein neues Stadtviertel geplant werden, bevor die infrastrukturelle Anbindung gewährleistet ist, sorgt dies für Fragen aus der Stadtgesellschaft, die sich nicht immer widerspruchsfrei klären lassen.

Beteiligungskultur und Protestkultur

Insgesamt stellen wir fest, dass sich Diskussionen durch die neuen Regelungen für die Bürgerbeteiligung versachlichen. Proteste finden zunehmend ihre wirklichen Adressaten – die Politik. Entscheidungen in Be-

zug auf das »Ob« eines Vorhabens können in der Regel nicht in den Gremien der Beteiligung getroffen werden, aber das »Wie« kann gemeinsam diskutiert werden. Für die Planungsprozesse schafft dies Raum für einen inhaltlichen konstruktiven Diskurs über Sachthemen. Werden Angebote zur Beteiligung geschaffen, gibt es zunehmend einen ernstzunehmenden Anteil an Bürgerinnen und Bürgern, die diese Angebote konstruktiv wahrnehmen – wahrnehmen wollen. In diesem Diskurs ist Platz für gegenseitigen Respekt. Anliegen aus der Stadtgesellschaft werden berücksichtigt und Verfahren durch das Einwirken der Zivilgesellschaft umgeschrieben, intensiviert oder präzisiert (z.B. Jugendbeteiligung). In der Beteiligung werden der Stadtgesellschaft zudem Handlungszwänge und Vorgaben für kommunales Handeln sichtbar.

Für die politischen Amtsträgerinnen und -träger erhöht sich der öffentliche Druck – auch aufgrund einer Protestkultur, deren Akteurinnen und Akteure zunehmend medial besser aufgestellt und vernetzt sind. Höchst problematisch werden partizipative Prozesse dann, wenn zivilgesellschaftliche Akteurinnen und Akteure politische Entscheidungsträgerinnen und -träger »vor sich hertreiben«. Der glänzenden Medailleseite, der Chancen auf direkter Mitsprache in demokratischen Entscheidungsprozessen, steht die Kehrseite der politischen Instrumentalisierung entgegen.

Politische Verantwortung und Entscheidungsgewalt ist nicht nur dann gefragt, wenn Sachentscheidungen polarisieren (z.B. Wohnraum vs. Klimaschutz), sondern insbesondere dann, wenn Themen politisiert und von einzelnen partikularen Vertreterinnen und Vertretern intensiviert in Debatten eingebracht werden. Unserer Ansicht nach sollten politische Entscheidungsträgerinnen und -träger in solchen Fällen Entschlossenheit zeigen und ihre Haltungen und Prioritäten auf das gemeinwohlorientierte, öffentliche Interesse ausrichten, in Kooperation mit der (Fach-)Verwaltung und der Wissenschaft.

In der aktuellen Phase der Implementierung und Konsolidierung der Leitlinien nehmen wir jedoch noch immer große Varianzen in der Durchführung unterschiedlicher Prozesse wahr. Insbesondere die noch immer sehr uneinheitliche Herangehensweise und die konzeptionelle Varianz der Verfahren bergen ein großes Potenzial für Verwirrung und Verunsicherung. Hier bedarf es noch klarerer und verlässlicherer Strukturen, wie sie beispielsweise in Berlin Mitte aktuell durch den Beteiligungsbeirat oder die Anlaufstellen der Bezirke aufgebaut werden. Mitarbeitende sind zwar zunehmend besser geschult und die grundsätzliche Bereitschaft zur Beteiligung wächst, aber die konkrete praktische Umsetzung und eine tendenziell personell ausgedünnte Verwaltung bergen noch Herausforderungen, z. B. bei der Einbindung von Expert/innen als Partner/innen in Beteiligungsprozessen.

Büro für Bürgerbeteiligung Mitte – Konkrete Erfahrungen aus der Arbeit

Mit der Errichtung und der Erweiterung des Büros für Bürgerbeteiligung Mitte wird ein in den Leitlinien verankertes Instrument umgesetzt. Mit der Anlaufstelle werden nicht nur die Leitlinien greifbar, auch die Verwaltung erhält eine stärkere Außenwirkung. In Mitte wohnende, arbeitende oder einfach interessierte Menschen können sich aus vielfältigen Motiven an die vier Mitarbeitenden des Büros für Bürgerbeteiligung Mitte wenden: Mit Fragen zu Vorhaben oder Beteiligungsverfahren, auf der Suche nach Informationen zu weiteren Beteiligungsmöglichkeiten (z.B. in den Stadtteilen oder in Bezug auf verschiedene Fördergebiete), dem Wunsch nach Vernetzung mit anderen, Suche nach Fortbildungen, Beratungen, etc. Die Bedarfe sind so vielfältig wie die Menschen in Berlin Mitte.

Im Kontext der Leitlinien sind Einrichtungen für die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern auf bezirklicher und auf Landesebene vorgesehen. Damit hat sich Berlin auf den Weg gemacht, ein kontinuierliches Angebot zu schaffen und Bürgerbeteiligung auch jenseits von dem temporären und vorhabenorientierten Verfahren zu verstetigen. Beteiligung wird dadurch experimenteller, aufsuchender und verbindlicher. Dabei ist besonders bedeutend, dass wir als Mitarbeitende der Anlaufstelle keine Beteiligungen durchführen. Dass wir daher selbst nicht als Umsetzende im Rampenlicht stehen, ermöglicht es uns, einen neutralen Blick und eine vermittelnde Rolle einzunehmen. In dieser Funktion versuchen wir Beteiligung zu reflektieren und weiterzuentwickeln. Über bewährte Standards, Konzepte und Formate wird eine Kontinuität in der Beteiligung angestrebt, die eine Vergleichbarkeit von Prozessen und somit auch eine Verlässlichkeit in den Verfahren schafft.

Die Schnittstelle, die im Büro für Bürgerbeteiligung vereint wird, schafft aber auch Herausforderungen. Als Anlaufstelle für Bürgerbeteiligung in zweigeteilter Struktur bildet sie ein Hybrid aus Verwaltung und privatwirtschaftlicher Trägerin. D.h. je nach Rahmenbedingung und Situation handeln wir mal gemeinsam als »Koleginnen und Kollegen« mit den Mitarbeitenden des verwaltungsinternen Büros für Bürgerbeteiligung oder den Fachverwaltungen, mal befinden wir uns in einer hierarchischen Auftraggeber-Auftragnehmer-Situation und ein anderes Mal sind wir in vertrauensvollen Gesprächen mit der Stadtgesellschaft und nehmen Bedarfe und Kritik an Beteiligungsverfahren oder allgemeiner Interaktion mit Verwaltungsmitarbeitenden auf. Wo also einerseits kollegiales Zusammenarbeiten stattfindet, kann im nächsten Moment wieder die ausführende Tätigkeit oder die neutrale Vermittlerrolle notwendig sein – ein konfliktbergender Spagat, den es in der alltäglichen Arbeit zu meistern gilt.

Nichtsdestotrotz sind wir auf eine enge und kooperative Zusammenarbeit mit der Fachverwaltungen angewiesen. Wenngleich der Mehrwert von umfassenden Beteiligungsverfahren, die auch die »Grundsätze guter Beteiligung« (3) einhalten, immer stärker im Verwaltungshandeln für uns erkennbar ist, ist die Herausforderung der alltäglichen Umsetzung groß. Die Beantwortung von Anfragen dauert mitunter lange und eher ungewöhnliche Anfragen stoßen auf Fantasielosigkeit in der Lösungsfindung. Als Anlaufstelle nehmen wir eine kommunikative und vermittelnde Zwischenrolle ein und könn(t)en einiges abfedern (Herausforderung Wissenstransfer und rechtliche Grenzen, z.B. bei Genehmigungen). Wir sind mit den entsprechenden Ressourcen ausgestattet, um die Kommunikation aufrecht zu halten und mit den Bürgerinnen und Bürgern ins persönliche Gespräch zu treten und gemeinsam mögliche Wege zu erörtern. Unsere Besucherinnen und Besucher erfahren dadurch Wertschätzung und Respekt.

Ein weiteres wichtiges Instrument ist der Beteiligungsbeirat – ebenfalls ein Instrument, das in den Leitlinien verankert ist. Aufgabe des Beirats ist es, die Umsetzung der Leitlinien zu begleiten und – falls nötig – eine Weiterentwicklung per Empfehlung anzustoßen. Der Beirat ist eng an das Büro für Bürgerbeteiligung geknüpft (Geschäftsstelle) und ist zusammengesetzt aus Bürgerinnen und Bürgern, Interessensvertreterinnen und -vertretern von Initiativen, Vereinen oder anderen Einrichtungen, aus Vertreterinnen und Vertretern der Fraktionen und Gruppen der Bezirksverordnetenversammlung. Mit dabei sind auch ein Stadtrat/ eine Stadträtin, eine Person des Büros für Bürgerbeteiligung und einer Person aus den Büros für Kinder und Jugendbeteiligung.

Zwar befindet sich die Arbeit des Beirats aktuell noch in der Aufbauphase, aber seine Aufgaben sind schon jetzt nicht zu unterschätzen. Im Wesentlichen ist er ein regulatives Organ, der sich stetig mit der Reflexion

der Leitlinien und ihrer Umsetzung/ institutionellen Implementierung auseinandersetzt und damit die Leitlinien kontinuierlich fortschreibt.

Fazit

Die Etablierung einer neuen Beteiligungskultur in Berlin basiert auf einem diskursiven Miteinander – der Verwaltung mit Bürgerinnen und Bürgern, aber ebenso verwaltungsintern zwischen den Fachämtern und natürlich auch innerhalb der Stadtgesellschaft. Aber sie wird nicht als Selbstläufer gelingen können. Es bedarf Rahmen und Regeln. Ebenso müssen die verschiedenen Rollen ausgefüllt werden: Eine offene, aber konsequente Verwaltung, eine tragende Politik, die langfristige Entscheidungen sichert, und konstruktive, verantwortungsbewusste zivilgesellschaftliche Akteurinnen und Akteure sind notwendig. Dafür werden Verfahren und Prozesse mit Beteiligung zunehmend routinierter und damit steigt letzten Endes die Qualität der Verfahren, sowohl was die Verfahrensabläufe betrifft als auch deren inhaltliche Ergebnisse.

Die Arbeit der Anlaufstellen trägt in diesem Sinne langfristig dazu bei, Vertrauen zwischen Zivilgesellschaft und Verwaltung aufzubauen, gegenseitiges Verständnis für unterschiedliche Ausgangssituationen und Restriktionen aufzubauen und nachhaltige Verbindlichkeiten zu schaffen. Beteiligungsverfahren müssen zwar »maßgeschneidert« sein, aber trotzdem einem gemeinsamen allgemeingültigen Duktus der Beteiligung folgen – nicht zuletzt durch die Umsetzung der Leitlinien und die darin formulierten »Grundsätze guter Bürgerbeteiligung«, die Vorhabenliste oder die formalisierte Beteiligungsanregung. Mit der Errichtung der Anlaufstelle haben Anregungen und Kritik an Beteiligungsverfahren einen neutralen Transporteur erhalten, der je nach Belang informieren, beraten und an die richtige Stelle vermitteln kann.

Mit den Leitlinien, Umsetzungskonzepten und Anlaufstellen für Bürgerinnen und Bürger wachsen Instrumente heran, die Antworten und verlässliche Strukturen in kommunales Handeln bringen. Gemeinsames Verständnis und gegenseitiges Verstehen wird befördert, Vertrauen für das Gegenüber geschaffen, Vorbehalte werden abgebaut. Damit wird die Grundlage für einen offenen dialogischen und kollaborativen Prozess der Planung gelegt – und wir kommen täglich ein wenig weiter in die Richtung einer neuen Beteiligungskultur.

Anmerkungen

(1) siehe Leitliniensammlung des Netzwerks Bürgerbeteiligung:

<https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungs politik-gestalten/kommunale-leitlinien-buergerbeteiligung/sammlung-kommunale-leitlinien/>

(2) Abgeordnetenhaus von Berlin 18. Wahlperiode Seite 2 Drucksache 18/3759

(3) Leilinen für Bürgerbeteiligung im Bezirk Mitte von Berlin, S. 4

Autor/innen

Hanna Buntz, Dr. Christoph Herrmann

Als Mitarbeitende der L.I.S.T. GmbH setzen die Autor/innen die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern für den Berliner Senat, verschiedene Bezirke oder landeseigene Wohnungsbaugesellschaften um, unter anderem im Auftrag der Bezirklichen Anlaufstelle in Mitte. Sie entwerfen Konzepte, sind im direkten Austausch mit unseren Auftraggeberinnen und Auftraggebern und den Menschen vor Ort und erleben bei Veranstaltungen die Momente des – mal konstruktiven und mal konflikträchtigen – Zusammenkommens aller Akteurinnen und Akteure.

Kontakt

Hanna Buntz, Dr. phil. Christoph T. Herrmann
Partizipation und Stadtentwicklung
L.I.S.T. Stadtentwicklungsgesellschaft mbH – Berlin
Web: www.list-gmbh.de

Redaktion eNewsletter

Netzwerk Bürgerbeteiligung
c/o Stiftung Mitarbeit
Redaktion eNewsletter
Ellerstraße 67
53119 Bonn
E-Mail: newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de