

»Kita-Plan 2020« in der Stadt Beilngries Bürgerbeteiligung in einer ländlichen Region

Maren Schüpphaus • Sven Siebert

Bürgerbeteiligung im ländlichen Raum wird immer wieder in Abgrenzung zu (groß)städtischen Partizipationsansätzen thematisiert (vgl. Hawel/Quast 2014). Die Unterschiede entsprechen dabei in der Regel zwei Seiten einer Medaille. Auf »dem Land« geht es weniger anonym zu, dafür fehlt es oft an »kritischer Masse«. Die alltäglichen Mitwirkungsmöglichkeiten sind in einer kleinen Kommune, in der man den Bürgermeister täglich auf der Straße trifft, deutlich einfacher und direkter, während in größeren Gebietseinheiten die Prozesse oftmals »professioneller« gestaltet sind.

Im Folgenden sollen die Besonderheiten eines Partizipationsverfahrens in einer kleinen prosperierenden Kommune in Oberbayern aufgezeigt werden, die das Autorenteam im Jahr 2018 begleitet hat.

»Partizipation ist eine Haltung, die durch Kooperation, Dialog und Empathie gekennzeichnet ist«
(Peccei, 1997, S.36).

Die Ausgangslage

Seit Jahren wächst die Stadt Beilngries im bayerischen Altmühltal (Details s. Abb. 4): Durch Zuzug und steigende Geburtenraten steigen auch die Anforderungen an eine familiengerechte Kinderbetreuung. Ein in den Städten schon länger bekannter gesellschaftliche Trend hat damit den ländlichen Raum erreicht. Statt die Kinder bis zum Kindergarten zuhause zu haben, möchten die – i.d.R. berufstätigen – Eltern ihre Kinder immer früher gut betreut wissen. 2018 wurde deutlich: Es fehlen ausreichende Plätze für unter 3jährige, Eltern fordern flexiblere und längere Öffnungszeiten und wünschen sich besondere pädagogische Angebote – von Waldorf bis Waldkindergarten. Andererseits bleiben Plätze in Einrichtungen leer, wenn der Umweg zum Kindergarten auf dem Weg zur Arbeit als zu zeitraubend empfunden wird. Zunehmend werden die späte Platzvergabe und fehlende Planungssicherheit für die Berufstätigkeit kritisiert.

Bisher hatte man in Beilngries noch immer Lösungen für neue Anforderungen gefunden – zur Zufriedenheit aller, im engen, meist bilateralen Austausch. 2018 kamen viele Aspekte mit dringendem Handlungsbedarf zusammen. Zudem war unter den Eltern Unmut entstanden, als im Zuge eines Neubaus deutlich wurde, dass einige Kinder übergangsweise ihre Gruppe bzw. die Einrichtung wechseln sollten.

Ein neuer Weg bot sich an: Warum nicht die langjährige kooperative Kommunikation zwischen Stadt und Trägern, Fachkräften und Eltern einmal nicht vorwiegend bilateral führen, sondern alle zusammenrufen, um sich grundsätzlicher über künftige Bedarfe Kapazitäten und Ziele zu verständigen.

Verwaltung und Träger im ländlichen Raum können mit ihren begrenzten Kapazitäten nur schwer gesellschaftliche Entwicklungen und »Modeerscheinungen« vorausberechnen und Infrastruktur für alle

Eventualitäten vorhalten. Was liegt also näher, als die Akteure als Expert/innen für die Betreuungsangebote und -nachfrage in die Zukunftsplanung der Stadt einzubeziehen.

Der Bürgermeister entschloss sich, die Betroffenen zum Dialog einzuladen – zur »Akteursbeteiligung Kita-Plan 2020«. Ziel war es, unter Beteiligung aller relevanten Akteure zu ermitteln, wie der steigende und veränderte Kinderbetreuungsbedarf in der Großgemeinde Beilngries mittelfristig und über das Jahr 2020 hinaus organisiert werden kann. Herausfordernd für das Verfahren war das knappe Zeitbudget aufgrund des im September beginnenden nächsten Betreuungsjahres: nur ca. 6 Wochen lagen zwischen der Auftragsvergabe an die unabhängige Prozessmoderation und dem Akteursworkshop sowie der Stadtratssitzung, die bereits erste Entscheidungen treffen sollte.

Das Verfahren

Ausgeschrieben als »Akteursbeteiligung« ging es mit Blick auf den Grad der Beteiligung darum, die Beteiligten über anstehende Herausforderungen zu informieren, aber auch zu möglichen Lösungen um Rat zu fragen. Eine aktuelle Studie zeigt, dass die reine Informationsveranstaltung nach wie vor die größte Verbreitung unter den informellen Beteiligungsverfahren besitzt (vgl. Neuland Quartier 2018, S.5). Befragt wurden mit Bürgerbeteiligung befasste Verwaltungsmitarbeiter/innen von Kommunen über 10.000 Einwohnende. Fragt man nach den Potenzialen, sieht mit 71 Prozent der Befragten (1) die überwiegende Mehrheit die Rolle der Bürgerschaft nicht nur als Informationsempfänger/innen, sondern als Ratgeber/innen, d.h. die Einwohner/innen sollten vor zukunftsweisenden Entscheidungen aktiv eingebunden (konsultiert) werden (siehe Abb.1).

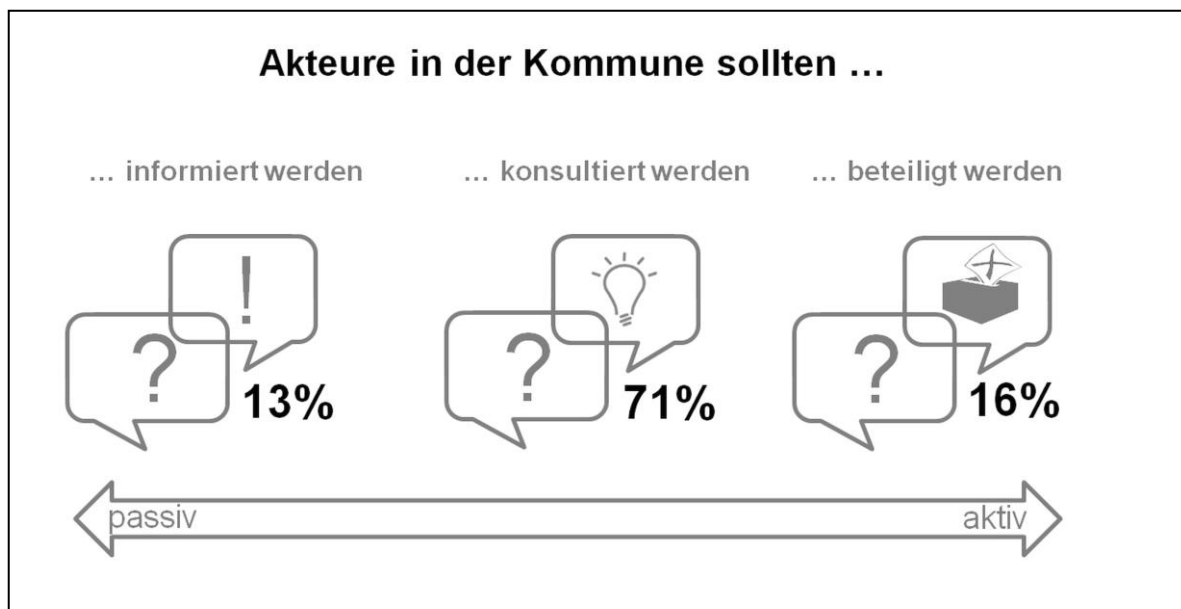


Abbildung 1: eigene Darstellung, verändert nach Neuland Quartier 2018

Ein Konsultationsformat wurde auch in Beilngries gewählt. Die Entscheidung blieb dabei dem Stadtrat vorbehalten. Allerdings ist die Kommune, die selbst nur eine Einrichtung betreibt, für die Umsetzung von Entscheidungen immer auch auf die Kooperation und Mitarbeit der Akteure – insbesondere der kirchlichen Träger – angewiesen.

Unabhängig davon, ob Bürgerbeteiligung in größeren oder kleineren Städten bzw. ländlichen Gemeinden angestrebt wird, sollten folgende Aspekte in der Planung unbedingt Beachtung finden:

- Ziel des Verfahrens
- Definition von Gestaltungsspielräumen
- zu beteiligende Akteure und Einladung
- Veranstaltungsformat und Ort
- Prozesssteuerung und -Kommunikation
- Kosten und Nutzen

Das Ziel war in diesem Fall klar. Der Stadtrat sollte von allen Akteuren getragene Handlungsvorschläge für eine dringend anstehende Entscheidung erhalten. In einer Vorbesprechung wurden mit dem Bürgermeister, dem Kindergartenreferenten sowie der zuständigen Verwaltungskraft die Eckpunkte für den Konsultationsprozess fixiert. Mit der Projektausschreibung hatte die Kommune bereits Leitfragen für die Konsultation formuliert. Die Gestaltungsspielräume in Bezug auf die bauliche Situation waren einerseits gesetzlich limitiert, zum anderen durch die örtlichen und baulichen Gegebenheiten – und kurzfristig nicht weiter ausbaubarer Infrastruktur – vorgegeben. Spielräume bestanden deshalb vor allem bei den pädagogischen Konzepten, den Nutzungskonzepten (Ausbau bzw. Einstellung von Angeboten), der vorhandenen Einrichtungen sowie bei der Platzvergabe.



Abb. 2: Vorstellung im Plenarsaal des Rathauses.

Die zu beteiligenden Akteure sollten einerseits die Bedarfswünsche der zukünftigen Nutzer/innen (Eltern und ihre Kinder) abbilden, andererseits die Erfahrungen und Möglichkeiten seitens der Trägerschaft und der Verwaltung einbinden. Es wurden zwei Gruppen definiert:

- »Gesetzte Akteure«: Einladung von Personen, die wichtige Institutionen oder Interessen sowie Erfahrungen repräsentieren.
- »Zufällige Akteure«: Bewerbung und Zufallsauswahl auch von nicht-organisierten Eltern und jungen Paaren.

Die Gruppe der »gesetzten Akteure« (z.B. Stadträte, Ämter, Kirchen, Pädagogische Fachkräfte, Elternvertreter/innen usw.) wurde direkt angeschrieben und eingeladen. Für die zweite Gruppe gab es einen Aufruf in der Presse, Aushänge in den Kindertageseinrichtungen und auf der Stadthomepage. Dort ließ sich auch der »Bewerbungsbogen« für eine Teilnahme herunterladen.

Als Ort wurde der Plenarsaal des Rathauses gewählt, der ziemlich genau Platz für die erwarteten 30 Teilnehmenden bot. Gruppenarbeit war in einem Besprechungszimmer und auf den Gängen vorgesehen. Das Format war eine Mischung aus Information und Dialogangeboten sowie Arbeitsformaten mit klarem Arbeitsauftrag (s.u.):

- Impulsvortrag: kurze Einführung ins Thema und aktuelle Situation, Bedarfsplanung
- Einstiegsfragen zur gemeinsamen Orientierung zum Thema und Kennenlernen der Teilnehmenden
- Diskussionsinseln »Was wird gebraucht aus Sicht der ...« Kinder | Eltern | Stadt
- Erarbeitung von Empfehlungen zu 2 Themenpaketen
 - Konzeptionen (künftige Organisation der Trägerschaften, päd. Konzept, Personal usw.)
 - Infrastruktur (Vergabe, Zeiten, Logistik usw.)
- Diskussion und weiteres Vorgehen

Die Veranstaltung fand an einem Dienstagabend statt und hatte einen Zeitrahmen von 4 Stunden (18-22 Uhr).

Neben vielfältigen Detailanregungen ergaben sich aus dem Verfahren zwei wichtige Erkenntnisse und Aufgaben für die Stadt: Es besteht unstreitig Bedarf für eine zentrale und einheitliche Steuerung, bei der Informationen, Rückmeldungen und Planungsgrundlagen zentral gesammelt und verarbeitet werden. Dazu gehört auch eine möglicherweise nötig werdende stärkere (organisatorische, finanzielle) Unterstützung nichtstädtischer Träger. Vor allem aber eine zentrale, nach einheitlichen Kriterien stattfindende Platzvergabe.

Die Kinderbetreuungslandschaft selbst braucht vielfältige Differenzierungen. In der Großgemeinde wie Beilngries sollen die Einrichtungen wohnortnah auf die Ortsteile verteilt werden – um die vorhandene Infrastruktur besser auszulasten, könnte eine aufwendigere Anfahrt über andere Vorteile ausgeglichen

werden: z. B. über verlängerte Öffnungszeiten und / oder individuelle Buchungszeiten oder besondere pädagogische Konzepte (wie ein Montessori- oder ein Waldkindergarten).

Der schwer messbare – aber unschätzbar wertvolle – Beitrag von solchen Arbeitszusammenkünften in extern moderierten Kleingruppen liegt für die Auftraggeber und die Teilnehmenden darin, mit Akteuren ins Gespräch zu kommen, mit denen sie sonst keinen direkten Kontakt haben. Da erfährt die Verantwortliche im Landratsamt von der Firmenvertreterin ungefiltert, was diese für die Betreuung braucht, da spricht der Domkapitular mit einer konfessionsverschiedenen Mutter über das pädagogische Konzept in der kirchlichen Einrichtung und Kindergärtnerinnen tauschen sich mit der Stadtverwaltung über Hol- und Bringzeiten aus. Auf diesem Wege entsteht der beabsichtigte Mehrwert fast nebenbei: viele der eingebrachten Vorschläge und Ideen waren so konkret, dass besonders Behördenvertreter spontan die Prüfung von deren Umsetzung zusagen konnten.

Wichtig festzuhalten ist, dass die auf der Veranstaltung erarbeiteten Wünsche, Ideen und Vorschläge keinen Anspruch auf Repräsentativität erheben konnten, weil eine personelle Vertretung wichtiger Interessen – von Menschen mit geringen Einkommen, mit Migrationshintergrund und mit Behinderungen – nicht erreicht werden konnte. Es lässt sich aber feststellen, dass die Vorstellungen und Problemlagen der Teilnehmenden kaum von Abfragen zu diesem Thema in anderem Zusammenhang (Veranstaltungen, Literatur) oder in anderen Regionen abweichen.

Die Prozessteuerung bestand vor allem in der Beratung der Gemeindeverantwortlichen in Hinblick auf Einladungsverfahren, begleitender Kommunikation (Pressemeldungen, Onlinewerbung), dem Dringen auf Nachfassen bei als besonders wichtig eingestuften Akteuren, der Durchführung und Moderation der Veranstaltung selbst, sowie der Nachbereitung und Vorstellung der Ergebnisse in einer Stadtratssitzung.

Ein Fazit

Unabhängig davon, dass die ausschreibende Kommune im ländlichen Raum zu finden ist, hat sich das strukturierte Vorgehen bewährt, Gestaltungsrahmen und Zielstellung möglichst genau festzulegen, ohne auf Flexibilität im Sinne der Betroffenen zu verzichten. Wichtig ist stets, die Entscheidungsabläufe transparent zu machen (Stadtrat entscheidet) sowie Ergebnisse (auch unerfreuliche) klar und zeitnah zu kommunizieren.

»Typisch« Land – oder besser formuliert »überschaubare prosperierende Kleinkommune« – ist sicherlich der Faktor Zeit. In keiner Großstadt hätte man innerhalb von zwei Monaten ein solches Beteiligungsverfahren von der Ausschreibung bis zur entscheidenden Ratssitzung realisieren können. Der direkte Weg zum Bürgermeister, eine pragmatische und lösungsorientierte Zusammenarbeit zwischen den politischen Akteuren, ein über persönlichen Kontakt und wechselseitiges Wohlwollen geprägtes Verhältnis zwischen Bürger/innen und Verwaltung sind besondere Stärken kleinerer kommunaler Einheiten. Es sind darüber hinaus aber noch einige wichtige andere Aspekte zu bedenken (s. Abbildung 3).

Für gelingende Partizipation im ländlichen Raum ist häufig ...	
... eher förderlich	... eher hinderlich
<ul style="list-style-type: none"> • unmittelbarer Kontakt (»Kennen«) der Akteure untereinander • schnelle Rückkopplung zwischen Akteuren • erprobte und häufig vielfältige, teils ehrenamtliche Kooperationsbeziehungen zwischen den Akteuren 	<ul style="list-style-type: none"> • geringere Bevölkerungsdichte, z.T. weite Wege • große Unterschiede bei Siedlungsstrukturen und -verflechtungen • wenig Diversität unter den organisierten Akteuren (»Alteingesessene«) • Einzelpersonen / Gruppen haben mehr Einfluss
<ul style="list-style-type: none"> • Hintergründe und Konflikte werden schneller sichtbar 	<ul style="list-style-type: none"> • Langjährige schwelende Konflikte zwischen einzelnen Akteuren
<ul style="list-style-type: none"> • Hohe Motivation zur gemeinsamen, pragmatischen Problemlösung 	<ul style="list-style-type: none"> • häufig wenig Erfahrung mit extern moderierten Beteiligungsprozessen*
<ul style="list-style-type: none"> • kurze Entscheidungswege 	<ul style="list-style-type: none"> • fehlende (eigene) Ressourcen
<ul style="list-style-type: none"> • Kooperation und Querschnittsdenken über den eigenen Fachbereich hinaus in der Verwaltung 	<ul style="list-style-type: none"> • geringere Kapazitäten innerhalb kleinerer Verwaltungen • z.T. fehlendes Spezialwissen
<ul style="list-style-type: none"> • zeitlich verkürzter Beteiligungskreislauf vom Dialog zu politischen Entscheidungen und kooperativen Umsetzung (Maßnahmen werden schneller sichtbar) 	<ul style="list-style-type: none"> • langwierige Prozesse, z.B. wenn Mittel nicht von der Kommune selbst bereitgestellt werden können, sondern Fördermittel akquiriert werden müssen

Abb. 3 : Aspekte gelingender Partizipation im ländlichen Raum

*Die Stadt Beilngries ist eher als erfahrene »Beteiligungs-Kommune« einzustufen, die in jüngster Zeit ein integriertes Stadtentwicklungskonzept (2015), ein Gemeindeentwicklungskonzept (2017) sowie ein Altstadtentwicklungskonzept (2017) veranlasst hat.

Die Bereitschaft, den Dialog unmittelbar mit den Akteuren vor Ort zu führen, ist nichts Neues für den ländlichen Raum (vgl. Wenzel, Boeser-Schnebel 2019). Neu ist eher, dass dies offen in einer gemeinsamen Veranstaltung (Workshop) geschieht und nicht nur bilateral und vertraulich in Einzelgesprächen – also eher auf »offener Bühne« als im »Hinterzimmer«. Dazu gehört auch ein passender repräsentati-

ver Tagungsort, der nicht nur Wertschätzung, sondern auch »Augenhöhe« signalisiert – in Beilngries war dies der Ratssaal.

Die konstruktive Einbindung aller Beteiligten in die Entwicklung von Gestaltungsideen – beim Kita-Plan Beilngries auch von nicht-organisierten Eltern neben Elternbeiräten, Fachkräften, Trägern und Verwaltung – erhöht eindeutig die Qualität der Ergebnisse. Durch eine breite Beteiligung vielfältiger Blickwinkel werden weitere Interessen eingebracht und einseitige Interessen abgeschwächt.

Die kurzen Wege und die geringer ausgeprägte Anonymität in einer ländlichen Kommune konnten jedoch in Beilngries nicht verhindern, dass die Einbeziehung von schwer erreichbaren Zielgruppen, wie z.B. junger Paare mit Familiengründungsabsichten, sozial Benachteiligter und Menschen mit Migrationshintergrund oder Behinderung in der Kürze der Zeit nicht erreicht wurde. Hier braucht es sowohl mehr Zeit als auch eine gezieltere Einladung und Ansprache dieser Zielgruppen über Multiplikatoren, warum eine Beteiligung für sie lohnend sein kann.

Gelungen ist in Beilngries, durch ein Zusammenbringen der Akteure das lokale Wissen der Bürgerinnen und Bürger mit dem Fachwissen der Verwaltung und Träger zu kombinieren. Darüber hinaus konnte eine stockende Kommunikation wiederbelebt werden, so dass eine gemeinsame Perspektive und Zielsetzung die Umsetzung von Handlungsansätzen erleichtert. Gerade im ländlichen Raum ist es dann häufig auch wieder möglich, die einzelnen Themen mit den spezifisch Betroffenen konstruktiv zu bearbeiten. Dabei sollten die Zielmarken von Zeit zu Zeit – also ohne festen Turnus, eher bedarfsgerecht – weiterentwickelt werden. Hier kann externe Unterstützung entlasten, Vertrauen aufbauen, Prozesse anschieben, Schnittstellen klären, Prioritätensetzung erleichtern und anschieben, bis die kommunalen Akteure »wissen wie es geht«.

Zum Ende des Beteiligungsverfahrens „Kita-Plan 2020“ in Beilngries konnte man feststellen, dass alle Akteure der Wunsch nach kontinuierlicher, verbindlicher und offener Kommunikation sowie Vernetzung eint. Langfristig wünscht sich ein Teil der Teilnehmenden sogar die Erarbeitung eines zukunftsfähigen Leitbildes für den Bereich Kinderbetreuung und Bildung.

Jetzt liegt es an den Akteuren selbst, den Erfolg dieses Beteiligungsverfahrens sicherzustellen, indem die Ergebnisse dokumentiert, vom Stadtrat anerkannt, vom Träger und der Verwaltung umgesetzt und ihre Fortschreibung von allen Akteuren nachhaltig gesichert wird.

Die dem Landkreis Eichstätt angehörende Stadt Beilngries hat auf 100 Quadratkilometern knapp 10.000 Einwohner/innen. Beilngries ist eine stark vom Fremdenverkehr geprägte Stadt mit historischem Altstadt kern und 21 verstreut liegenden Ortsteilen im Altmühltal. Die Kernstadt hat ca. 5.000 Einwohner/innen, die umliegenden Ortsteile zusammen etwa nochmal so viele. Dazu kommt jedes Jahr eine Viertelmillion Gästeübernachtungen.



Abb. 4: Informationen zur Stadt Beilngries

Anmerkungen

(1) Befragt und interviewt wurden Verwaltungsangestellte deutscher Kommunen >10.000 Einwohner, die mit dem Thema Bürgerbeteiligung mehr oder weniger stark befasst sind.

Literatur

- Hawel, Bernd Wolfgang/Quast, Anette (2014): Bürgerbeteiligung im ländlichen Raum. Thesen und Erfahrungen aus dem hohen Norden.
- Neuland Quartier (2018): Studie: Bürgerbeteiligung aus kommunaler Sicht. Stellenwert und Verbreitung informeller Bürgerbeteiligung in deutschen Kommunen. Leipzig.
- Peccei, Aurelio (1979): Das menschliche Dilemma: Zukunftschance Lernen. Bericht an den Club of Rome. Wien u.a.
- Wenzel, Florian/Boeser-Schnebel, Christian (2019): Dorfgespräch. Ein Beitrag zur Demokratieentwicklung im ländlichen Raum. Bonn.

Autor/innen

Maren Schüpphaus, Dipl.-Volkswirtin ist seit 1995 als Beraterin, Moderatorin und Mediatorin tätig.

Sven Siebert, Dipl. Sozial- und Wirtschaftsgeograph, unterstützt als Moderator bei Science Dialogue und Konzept: grün gmbH Beteiligungsprozesse.

Kontakt

Science Dialogue
Pflegerstr. 36a
81247 München
go@sciencedialogue.de
www.SciendeDialogue.de

Redaktion eNewsletter

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