



Kommunale Beteiligungskultur als Baustein für eine verbindliche Bürgerbeteiligung

Konsequenzen für die lernende Verwaltung

Bettina Reimann

Die öffentliche Diskussion um Bürgerbeteiligung an Stadtentwicklungsprojekten erlebt gegenwärtig eine Renaissance. Die Zahl der Leitartikel und Fachbeiträge in den Medien ist unüberschaubar groß geworden; keine Partei, die nicht über die Notwendigkeit einer verbesserten Ansprache und stärkeren Mitwirkung von Bürgerinnen und Bürgern debattiert. Auch die Wissenschaft meldet sich zu Wort und bezieht sowohl bereits bekannte als auch neue Positionen zu ganz unterschiedlichen Facetten der Bürgerbeteiligung. Und nicht zuletzt: Die Anzahl der Leitfäden, Instrumentenkästen und Handreichungen, die insbesondere der Kommunalverwaltung Hinweise geben, wie Bürgerbeteiligung in den Kommunen qualifiziert werden kann, wächst.

Im Fokus der Diskussion stehen bedeutsame Projekte der Stadtentwicklung und Infrastrukturprojekte. Die damit verbundenen Planungsprozesse geraten zunehmend unter Legitimationsdruck. Die wachsende Kritik der Bevölkerung und die deutlich vorgetragenen Forderungen nach mehr Mitwirkung und Mitgestaltung haben die Aufmerksamkeit auf die Prozesse zur Vorbereitung derartiger Vorhaben und Projekte gelenkt. Von der Bürgerschaft diskutiert und eingefordert werden veränderte Formen und neue Qualitäten in Beteiligungs- und Planungsprozessen sowie eine Verknüpfung der Bürgerbeteiligung mit Ansätzen direkter Demokratie. Dies stellt Kommunen vor neue Herausforderungen. Denn die Lösung liegt nicht darin, den richtigen Methoden- oder Instrumentenkasten zu öffnen, vielmehr stellen sich übergreifende Fragen im Zusammenhang mit einem Aufbau und der Implementation einer kommunalen Beteiligungskultur. Wird dies ernst genommen, so wird im Folgenden argumentiert, erfordert dies insbesondere seitens der Verwaltung eine Reflexion gängiger Rollen und Routinen. Gefragt sind nicht oder nicht allein projektbezogene und kurzfristige Lösungen, sondern tragfähige Strategien und Strukturen sowie eine entsprechende Haltung zur Bürgerbeteiligung. »Verbindlichkeit« und »Verankerung« von Bürgerbeteiligung werden mit Blick auf die Akteursgruppe Kommunalverwaltung zu Schlüsselbegriffen.

Mit der Kommune als Akteur in Beteiligungsprozessen sowie dem Aufbau und der Implementation kommunaler Beteiligungskulturen beschäftigt sich gegenwärtig ein Forschungsprojekt zur Bürgerbeteiligung an Großprojekten der Stadtentwicklung am Deutschen Institut für Urbanistik. Um Annahmen und Thesen empirisch zu überprüfen, wurden eine Kommunalbefragung zu aktuellen Formen der Bürgerbeteiligung in Kommunen sowie sechs Fallstudien durchgeführt. Wenngleich die Ergebnisse überwiegend in 2013 publiziert werden, fließen Erkenntnisse aus dem Forschungsprojekt in diesen Beitrag ein. Die folgenden Überlegungen sind damit auch



ein Produkt der Diskussionen und Publikationen mit Stephanie Bock, Detlef Landua und Klaus J. Beckmann (Bock/Reimann 2012; Landua et.al. 2012).

Langjährige kommunale Beteiligungspraxis – Viele Inseln der Beteiligung, aber keine Beteiligungskultur

Bürgerbeteiligung an Stadtentwicklungsprozessen ist in den Kommunen kein neues Thema. Sie ist vielfach erprobt und kommt vielerorts zum Einsatz; sowohl im Rahmen formeller Verfahren (z.B. Bauleitplanung, Planfeststellungsverfahren) als auch bei informellen Verfahren (z.B. Wettbewerben, Werkstätten). Frühzeitige Beteiligung, kreativer Methodeneinsatz und transparente Planungsprozesse sind beinahe schon Standard, insbesondere wenn Stadtentwicklungs- und Beteiligungsprozesse die Quartiersebene betreffen (vgl. Böhme/Franke 2011), z.B. im Rahmen der Städtebauförderungsprogramme Soziale Stadt sowie Stadtumbau Ost und West. Sind die Kommunen somit am Ziel ankommen und haben Bürgerbeteiligung »im Griff«?

Die meisten Kommunen agieren bei der Bürgerbeteiligung anlassbezogen und setzen auf Erfahrungswissen

Trotz umfangreicher kommunaler Erfahrungen muss festgestellt werden, dass beteiligungsorientierte Verfahren häufig anlass- und projektbezogen initiiert und konzipiert werden. Als Orientierungs- und Handlungsrahmen gilt das Erfahrungswissen, das heißt, es wird davon ausgegangen, dass aus der Fülle der Erfahrungen situativ weitgehend richtig gehandelt werden kann. Dieses Vorgehen stößt auch in der Kommunalverwaltung auf (Selbst-)Kritik: Ein übergreifender Rahmen und ein Zielsystem, beides Bausteine auf dem Weg zur Verankerung von Bürgerbeteiligung in Kommunen, fehlen bislang vielerorts. Seitens der Verwaltungsmitarbeiter/innen wird dies häufig als Mangel erfahren, denn bezogen auf die vielfältigen Anlässe und Projekte muss immer wieder neu eine Antwort auf die Frage gefunden werden, welche sich für Beteiligungsverfahren eignen.

Bezogen auf Bürgerbeteiligung finden sich somit in den Kommunen viele Inseln guter Praxis. Jedoch werden die durchaus engagierten und guten Aktivitäten einzelner Verwaltungsressorts noch zu selten verwaltungsübergreifend abgestimmt und koordiniert, so dass die Ansätze bislang zumeist unverbunden nebeneinander stehen und auch nicht immer allen relevanten Verwaltungsressorts und Fachabteilungen bekannt sind. Vor diesem Hintergrund streben einige Kommunen gegenwärtig in besonderer Weise danach, die Verankerung von Bürgerbeteiligung in der Verwaltungsstruktur zu befördern (z.B. Leipzig, Mannheim, Heidelberg); einen Königsweg gibt es allerdings nicht.

Neue Herausforderungen für die Bürgerbeteiligung: Kein alter Wein in neuen Schläuchen

Auch wenn Bürgerbeteiligung kein neues Thema in den Kommunen ist, sind Anzeichen für einen Wandel der Bürgerbeteiligung festzustellen.

Die Anforderungen an Bürgerbeteiligung haben qualitativ und quantitativ zugenommen

Insgesamt wird in vielen Kommunen festgestellt, dass in der Stadtentwicklung mehr Bürgerbeteiligungsprozesse als früher gefordert und durchgeführt werden. Angesichts des gestiegenen Interesses der Bürgerschaft an Stadtentwicklungsprozessen werden auch von den Verwaltungsmitarbeiter/innen nicht nur quantitative,



sondern auch qualitative Veränderungen wahrgenommen: Eingefordert wird eine zeitlich frühe Beteiligung, die über die formal vorgeschriebene und gesetzlich verankerte Beteiligung nach BauGB hinausgeht. Bürger/innen wünschen bei vielen Anlässen nicht nur Information und Anhörung, sondern auch Kooperation und Mitentscheidung.

Eingespielte Rollen und bisheriges Zusammenspiel der Akteursgruppen werden in Frage gestellt

Eine Veränderung von Bürgerbeteiligungsprozessen wird in vielen Kommunen auch daran festgemacht, dass nicht allein Ziel und Gegenstand des Planungsvorhabens, sondern auch die Gestaltung des Beteiligungsprozesses selber Bestandteil der Beteiligung ist. Unter Bezugnahme auf aktuelle Planungsprojekte wird die Rolle der Planung, die den richtigen Weg und das Ziel vorgibt, gegenwärtig massiv in Frage gestellt. Stattdessen wird verstärkt ein Denken und Handeln gefordert, das Bürgerschaft im Zusammenspiel mit anderen beteiligten Akteursgruppen in den Prozess frühzeitig und mitgestaltend einbezieht – nicht nur von der Bürgerschaft selbst, sondern auch von der Politik und Verwaltung.

Neue Dynamik zwischen aktiver Bürgerschaft und gewählter Politik

Bürgerbeteiligung in den Kommunen beruht auf dem Zusammenspiel unterschiedlicher Akteursgruppen, die die Prozesse in ihrer jeweiligen Verantwortlichkeit gestalten und hierbei verschiedenen Rollen innehaben. Dabei sind die jeweiligen Interessen und Aktivitäten sowie die direkte Mitwirkung und Gestaltung der Prozesse durch Verwaltung, Politik, Vorhabensträger und Bürgerschaft so eng miteinander verknüpft, dass Veränderungen in diesem Gefüge immer alle Akteure betreffen. Ein vorrangiger Veränderungsbedarf liegt in der Rolle sowie den Formen der bisher praktizierten Mitwirkung der Vertreter/innen der Stadt- und Gemeinderäte an der Bürgerbeteiligung. Die Reduzierung auf die Entscheidungsbefugnis wird in der Öffentlichkeit kritisch gesehen. Vielmehr sollten die Entscheidungsinstanzen stärker in die laufenden Prozesse eingebunden werden.

Die Mitwirkung der politischen Vertreter/innen an der Bürgerbeteiligung ist allerdings kein Selbstläufer. Für die Beteiligungsverfahren wurden daher in einigen Kommunen verpflichtende Spielregeln vereinbart, die Mitwirkungsmöglichkeiten der Räte wie Teilnahme und Rederecht verbindlich festlegen. Vor diesem Hintergrund ist zu erwarten, dass sich die Rolle der politischen Akteure verändern wird. Sie stehen nun nicht mehr vor der schwierigen Aufgabe, Ergebnisse aus Beteiligungsprozessen zu interpretieren und in Beschlüsse umzusetzen, sondern können auf der Grundlage von Information und Wissen, die sie durch ihre Teilnahme erworben haben, fundierte Entscheidungen treffen. Dies wirft jedoch die Frage nach Ressourcen und Kapazitäten der ehrenamtlichen Politikvertreter/innen auf. Darüber hinaus stellt es das Zusammenspiel von Verwaltung und Kommunalpolitik auf die Probe – neue (Spiel-)Regeln müssen auch hier gefunden werden.

Widersprüchliche Ansprüche an Bürgerbeteiligung: Politikberatung versus demokratische Praxis

In den Kommunen wird immer wieder die Erfahrung gemacht, dass sich in Beteiligungsprozessen stets die »üblichen Verdächtigen« engagieren und viele Bevölkerungsgruppen bzw. die »Artikulationsschwachen« bei Beteiligungsprozessen nicht präsent sind. Das Spektrum der Bürger/innen, die sich beteiligen, ist bei vielen



Projekten nicht repräsentativ; insbesondere die Interessen der »schweigenden Masse« finden wenig Niederschlag. Vor diesem Hintergrund erfährt Bürgerbeteiligung häufig den Vorwurf, dass sich lautstark vertretene Partikularinteressen durchsetzen und das Engagement für das Gemeinwohl auf der Strecke bleibt. Um die Legitimität von Bürgerbeteiligungsprozessen und der darauf basierenden Entscheidungen zu gewährleisten, wird insbesondere von Seiten der (Kommunal-)Politik an die Verantwortlichen für Bürgerbeteiligung der Anspruch gestellt, dafür Sorge zu tragen und sicherzustellen, dass die Repräsentativität verbessert wird. Dies wirft jedoch Fragen und Probleme auf:

- Partizipative, mitgestaltende Bürgerbeteiligung, die das Zusammenspiel der Akteursgruppen voraussetzt und zum Teil neu ordnet, erfordert – neben einer kompetenten und erfahrenen Verwaltung – dialogerfahrene / dialogkompetente Bürger/innen. Damit sind bestimmte Bevölkerungsgruppen vielleicht nicht per se ausgeschlossen, verstärkt wird allerdings die soziale Selektivität in Beteiligungsprozessen.
- Die Ansprache schwer erreichbarer und weniger artikulationsstarker Bevölkerungsgruppen gelingt zwar vor allem dort, wo die Sozialraumorientierung und Gemeinwesenarbeit stark ausgeprägt und die Beteiligungsangebote niedrigschwellig angelegt sind. Dies ist durchaus als Kennzeichen einer örtlichen Beteiligungskultur zu betrachten. Doch trotz örtlicher Beteiligungskulturen gelingt dies bei Großprojekten in der Regel nicht oder nur bezogen auf einen kleinen Projektausschnitt.
- Festgestellt werden muss, dass es bislang ein ungelöstes Dilemma bzw. einen Widerspruch zwischen dem Anspruch an die demokratische Repräsentativität von Bürgerbeteiligung einerseits und dem Bild des für die Beteiligung geeigneten Bürgers (vernünftig, dialogerprobt, konsensbereit) andererseits gibt. Im Widerspruch stehen hierbei nicht zuletzt unterschiedliche Ziele und Verständnisse von Beteiligung (Beteiligung als demokratische Praxis vs. Beteiligung als Politikberatung).

Antworten auf diese offenen Fragen können und müssen im Zusammenhang mit einer Neuausrichtung von (Bürger-)Beteiligung und der Ausweisung einer eigenen kommunalen Beteiligungskultur gefunden werden.

Veränderte Informationswege: Die gestiegene Bedeutung neuer Medien

Durch den zunehmenden Einsatz des Internets, von Web 2.0, Social Media und anderen Ansätzen der E-Partizipation eröffnen sich für Bürgerinnen und Bürger neue Wege, sich stärker in Prozesse der Stadtentwicklung einzumischen, sich untereinander zu vernetzen, Informationen auszutauschen und sich zu organisieren. Über das Internet sind die Möglichkeiten zur Information und Vernetzung erheblich angewachsen, wenn auch nur für diejenigen, die mit diesem Medium umgehen können und es auf diese Weise nutzen. Ob das Internet demokratische Partizipationsmöglichkeiten enthält, ist deshalb strittig. Mit Blick auf die Kommunen bzw. die Verwaltung muss festgestellt werden, dass dort vielerorts E-Partizipation noch am Anfang steht. In den Verwaltungen werden neue Medien noch wenig genutzt, weil neben fehlenden Erfahrungen im Umgang mit den neuen Medien vor allem rechtliche und organisatorische Unsicherheiten bestehen und klare Regeln und Vorgaben hierfür fehlen.



Resümee: Kommunale Beteiligungskultur: Konsequenzen (nicht nur) für die lernende Verwaltung

Die neue Dynamik der Bürgerbeteiligung hat – sofern sie ernst genommen wird – erhebliche Konsequenzen für die Kommunen, und zwar nicht nur in ihrem Handeln nach außen, d.h. der Konzeption und Organisation von Beteiligungsprozessen, sondern auch nach innen. Kommunen benötigen, kurz gesagt, mehr Ressourcen, mehr Wissen und integrativere Organisationsstrukturen. Diese Innenperspektive der Verwaltung gerät bei der Diskussion um Partizipationsprozesse noch zu wenig ins Blickfeld, obwohl hier ein wichtiger Schlüssel zum Erfolg liegt.

Doch der Blick ist nicht allein auf die Verwaltung zu richten. Bürgerbeteiligung in den Kommunen benötigt auch politische Unterstützung, das heißt, Beteiligungsprozesse erfordern eine eindeutige politische Positionierung und zwar zum richtigen Zeitpunkt. In der Kommunalbefragung des Difu zu aktuellen Formen der Bürgerbeteiligung nennt knapp die Hälfte der Befragten einen »zu schwachen politischen Willen« als eine Umsetzungsschwierigkeit aktueller Beteiligungsverfahren. Dies schwächt, so die Meinung der Verwaltung, die Verwaltungsposition im Kräftedrei- bzw. -viereck zwischen Politik, Verwaltung, Bürgerschaft und Vorhabensträger.

In den aktuellen Debatten um eine – wie auch immer – veränderte Beteiligung der Bevölkerung an Stadtentwicklungsprojekten kristallisieren sich Ansatzpunkte notwendiger und mit Blick auf eine Stärkung des Verhältnisses Verwaltung, Politik, Vorhabensträger und Bürgerschaft zukunftsfähige Diskussionsstränge heraus. Geht man davon aus, dass die bestehenden förmlichen Beteiligungsverfahren nur sehr begrenzt oder nicht in der Lage sind, die Erwartungen der Bürger/innen nach aktiver Beteiligung an Planungsprozessen zu erfüllen, wird eine genauere Klärung der Rollen von Verwaltung, kommunaler Politik, Vorhabensträger und Bürgerschaft notwendig. Nicht die Konkurrenz und die Konfrontation dieser Akteure, sondern die Definition von Schnittstellen und Spielregeln ist eine unabdingbare Voraussetzung der Stärkung kommunaler Partizipationsansätze. Eingebunden werden sollten diese Klärungsprozesse in den Aufbau und die Implementation einer kommunalen Beteiligungskultur. Deren erste Aufgabe sollte es sein, eine Beteiligung zur Beteiligung zu organisieren. D.h., vor dem ersten konkreten Projekt muss ein gemeinsamer Diskussionsprozess über die als wichtig und notwendig erachteten Bausteine der dann anstehenden Beteiligung geführt werden. Damit bezieht sich die Zielgruppenausrichtung in Beteiligungsprozessen nicht allein auf die Bürgerschaft, sondern auch auf die drei weiteren Akteursgruppen Politik, Verwaltung und Vorhabensträger. Gleichzeitig sind Überlegungen zur Änderung von Verwaltungsstrukturen im Sinne von mehr Professionalisierung und mehr Ressourcen zu initiieren. Da es für die Umsetzung dieser Aufgaben und Herausforderungen kein fertiges Konzept gibt, befinden sich alle Beteiligten in einem Lernprozess. Kommunikation ist hierbei ein Schlüsselbegriff. Akzeptiert werden sollte, dass Emotionen und Konflikte Bestandteil eines kommunalen Beteiligungsprozesses sind und im Zuge dieser Lernprozesse nicht bekämpft, sondern als Handlungsimpulse genutzt werden sollten.



Literatur

Bock, Stephanie/Reimann, Bettina (2012): Neue Qualitäten der Bürgerbeteiligung oder alter Wein in neuen Schläuchen?, in: Beckmann, Klaus J. (Hrsg.): Bürgerbeteiligung in Kommunen. Anmerkungen aus der Stadtforschung zu einer aktuellen Herausforderung, Berlin (Difu-Impulse 3/2012), S. 13–18.

Böhme, Christa/Franke, Thomas (2012): Partizipation in der Stadtteilentwicklung. Der Stadtteil als »Experimentierraum« für Aktivierung und Beteiligung, in: Beckmann, Klaus J. (Hrsg.): Bürgerbeteiligung in Kommunen. Anmerkungen aus der Stadtforschung zu einer aktuellen Herausforderung, Berlin (Difu-Impulse 3/2012), S. 23-26.

Landua, Detlef/Beckmann, Klaus J./Bock, Stephanie/Reimann, Bettina (2012): Auf dem Weg, nicht am Ziel. Aktuelle Formen der Bürgerbeteiligung - Ergebnisse einer Kommunalbefragung. Difu-Paper (in Vorbereitung).

Autorin

Dr. Bettina Reimann ist seit 2001 wissenschaftliche Mitarbeiterin und Projektleiterin am Deutschen Institut für Urbanistik (Difu), Berlin. Ihre Arbeitsschwerpunkte: Soziale Stadtentwicklung und kommunale Integrationspolitik. Gegenwärtig leitet sie u.a. ein Forschungsprojekt zum Thema »Bürgerbeteiligung an Großprojekten der Stadtentwicklung«.

Kontakt

Dr. Bettina Reimann

reimann@difu.de

www.difu.de

Redaktion eNewsletter

Stiftung MITARBEIT

Netzwerk Bürgerbeteiligung

Redaktion eNewsletter

Ellerstraße 67

53119 Bonn

E-Mail: newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de