

Einführung

Der Knoten 2 des Netzwerks CIVITAS befasst sich mit den Schnittstellen zwischen den Akteursgruppen »Bürger/innen«, »Politik« und »Verwaltung« zur Förderung und Unterstützung des bürgerschaftlichen Engagements.

1. Ziele und Selbstverständnis des Netzwerkknotens

Ziel der Arbeit des Netzwerkknotens ist es, die beeindruckende Vielfalt der Partizipationsformen in den Netzwerkkommunen zu sammeln, zu klassifizieren und im Hinblick auf das gelungene oder weniger gelungene Zusammenspiel der Akteursgruppen Bürgerschaft, Politik und Verwaltung, zu untersuchen. Dabei verstehen wir die unterschiedlichen Partizipationsformen weniger als »Methoden zur Bürgerbeteiligung«, (weil dadurch der Eindruck entstehen könnte, »etwas zu gewähren«) als vielmehr als »Methoden zur Ausgestaltung einer lokalen Demokratie«.

Wir hoffen, dass die so entstandene systematisierte Sammlung von Praxisbeispielen wertvolle Anregungen für die Netzwerkkommunen selbst, insbesondere aber für andere Kommunen geben kann. Ein Ziel bürgerorientierter Kommunen muss es sein,

die Bandbreite der Partizipationsformen vor Ort zu erweitern.

Die vorgenommene Klassifizierung stellt eine Bündigung der Vielfalt durch Orientierung an einem gemeinsamen Darstellungsrassembler dar und dient vor allem dazu, Antworten auf zwei Fragestellungen zu finden, die die Netzwerkknotenarbeit wesentlich bestimmen haben:

- Welche Schnittstellen können Verwaltung und Politik aufbauen um Bürgerengagement zu fördern und zu unterstützen?
- Welche Veränderungen müssen Verwaltung und Politik auf den Ebenen Strategie- Struktur und Kultur bewältigen, um zu einem gemeinsamen Handeln zu kommen?

Die Idee der Bürgerkommune lebt vom Zusammenwirken der Akteure vor Ort. Nach den traditionellen Begrifflichkeiten sind die Akteure vor Ort die Politik, die Verwaltung sowie die Bürger/innen.

Diese Akteure treten nach der Idee der Bürgerkommune partnerschaftlich in einen Austausch über die Fragen der Gestaltung der Kommune. Entscheidend für eine bürgerorientierte Kommune ist dabei die Frage, wie dieser Austausch organisiert ist. Für die Organisation des Austausches haben wir den

Begriff Schnittstellen gewählt. Unter Schnittstellen verstehen wir die räumliche, mediale und personale Begegnung/Kommunikation zwischen den Akteursgruppen »Bürger/innen«, »Politik« und »Verwaltung«, die von allen systematisch und verbindlich zu dem jeweiligen Zweck gefördert und genutzt werden.

Unter »Politik« sind in diesem Zusammenhang die gewählten Mitglieder der Gemeindevertretung, der Ausschüsse, Beiräte sowie die politischen Repräsentanten zu verstehen.

Mit »Verwaltung« meinen wir in erster Linie die Mitarbeiter/innen der Stadtverwaltung, aber innerhalb der Kommune auch diejenigen, die bei anderen Körperschaften/öffentlichen Institutionen (z.B. Arbeitsamt, Krankenhaus, Sonderbehörden) in der Kommune beschäftigt sind.

»Bürger/innen« sind alle Bewohner/innen einer Kommune unabhängig von ihrem Alter und ihrer Nationalität. In der juristischen Begrifflichkeit wird hierunter die Einwohnerschaft verstanden, wobei neben den natürlichen Personen auch Vereine, Verbände aber auch Unternehmen und Betriebe unter den in unserem Sinn weiten Begriff »Bürger/innen« subsumiert werden

können.

Der Netzwerkknoten 2 ist der Auffassung, dass die dauerhafte Weiterentwicklung der Bürgerkommune entscheidend von der Schaffung und Ausgestaltung derartiger Schnittstellen im Handeln abhängt. Im Teil III. , Stärken-Schwächenanalyse, werden einige Aussagen zur Qualität der Schnittstellenbildung getroffen.

2. Die Klassifizierung der Formen von Partizipation

Die Mitglieder des Netzwerkknotens 2 schlagen vor, die Formen kommunaler Partizipationsprozesse in drei Kategorien einzuteilen:

- Rechtlich normierte Verfahren der Beteiligung
- institutionalisierte Formen der Mitwirkung und
- projektbezogene Aktivitäten.

Der Netzwerkknoten 2 hält alle aufgeführten Kategorien von Beteiligungsverfahren für nützlich und wichtig. Bürgerorientierte Kommunen sollten Beteiligungsverfahren in ihrer ganzen Bandbreite kennen und bewusst ausschöpfen. Deshalb wird im Folgenden auch eine Auswahl rechtlich normierter Verfahren beschrieben. Dennoch liegt der Schwerpunkt dieser Arbeit nicht im Bereich

Einführung

der rechtlich normierten Verfahren, und zwar aus zwei Gründen. Zum einen unterliegen die normierten Verfahren gewissen Begrenzungen, was ihre Reichweite auf eine Kultur der Beteiligung in Kommunen angeht; darauf wird zum Ende dieses Abschnitts noch ausführlicher eingegangen. Zum anderen bilden sich die vielfältigen Gestaltungsmöglichkeiten der Kommune gerade in den Bereichen ab, die unterhalb der Schwelle gesetzlich geregelter Verfahren liegen.

(a) Rechtlich normierte Verfahren der Beteiligung

Kommunalverfassungsrechtliche Bestimmungen der Länder

Zu diesen Verfahren, die in der Regel in den Kommunalverfassungen der Länder geregelt werden, gehören neben den Einwohnerversammlungen oder Einwohneranträgen die Bezirksvertretungen, Stadträte, Ortschaftsverfassungen, Bürgerbegehren oder Bürgerentscheide sowie Beiräte, soweit diese in den kommunalverfassungsrechtlichen Bestimmungen der Länder normiert werden. Dazu gehören z. B. die Beiräte und Ortsämter in Bremen als Beispiel für institutionelle Schnittstellen von Politik und Verwaltung zu bürgerschaftlicher Mitwirkung (Raster aus

Bremen als Anlage).

Ortschaftsverfassungen sind entsprechend der Bestimmung in der jeweiligen Gemeindeordnung in Gemeinden mit räumlich getrennten Ortsteilen zulässig. In diesen Ortschaften können z.B. Ortschaftsräte gebildet und Ortsbürgermeister bestellt werden.

Bezirksvertretungen finden sich in kreisfreien Städten. So werden in jedem Stadtbezirk eine Bezirksvertretung gewählt, die unter der Beachtung der Belange der gesamten Stadt und unter der von dem Stadtrat erlassenen allgemeinen Richtlinien in allen Angelegenheiten, deren Bedeutung nicht wesentlich über den Stadtbezirk hinausgeht und nicht der ausschließlichen Beschlussfassung durch den Stadtrat unterfallen, entscheidet.

Die Gemeindeordnungen der Länder unterscheiden zwischen verschiedenen Möglichkeiten der Partizipation. So werden Unterrichtungspflichten der Gemeindevertretung oder des hauptamtlichen Bürgermeisters (Verwaltung) festgeschrieben sowie den Einwohnern die Möglichkeit eingeräumt, die Gemeindevertretung zu zwingen, über eine bestimmte Angelegenheit zu entscheiden (Einwohnerantrag).

Weitergehend sind die Möglichkeiten des Bürgerbegehrens und Bürgerentscheids. Mit diesen Instrumenten der direkten Demokratie in den Gemeinden können die Bürger (im Rechtssinn, nicht in unserem Verständnis) an Stelle der Gemeindevertretung Entscheidungen treffen. Die Wirksamkeit dieser Möglichkeit hängt davon ab, über welche Abgebenheit die Bürger abstimmen können: Die Gegenstände eines Bürgerbegehrens / Bürgerentscheides sind als Anlage beigefügt.

Darüber hinaus gibt es z. B. gesetzlich normierte Beiräte: So schreibt die GO NW die Bildung von Ausländerbeiräten ab einer bestimmten Zahl von ausländischen Einwohnern vor. Der Ausländerbeirat kann sich mit allen Angelegenheiten der Gemeinde befassen. Auf Antrag des Ausländerbeirats ist eine Anregung oder Stellungnahme des Auslän-

derbeirats dem Stadtrat, einer Bezirksvertretung oder einem Ausschuss vorzulegen. Der Vorsitzende des Ausländerbeirats oder ein anderes vom Ausländerbeirat benanntes Mitglied ist berechtigt, bei der Beratung dieser Angelegenheit an der Sitzung teilzunehmen; auf sein Verlangen ist ihm dazu das Wort zu erteilen. Der Ausländerbeirat soll zu Fragen, die ihm vom Stadtrat oder vom Bürgermeister vorgelegt werden, Stellung nehmen.

Daneben gibt es noch Seniorenbeiräte oder Jugendgemeinderäte bzw. Jugendstadträte, die nicht gesetzlich vorgeschrieben sind und entsprechend eines Beschlusses der Gemeindevertretung gebildet werden. Für solche Formen gibt es im II. Teil Beispiele aus den Kommunen Solingen, Tübingen und Viernheim.

Spezialgesetzlicher Beteiligungsvrfahren:

Baurechtliche Bestimmungen

Wenn man einen Blick in das aktuelle Baugesetzbuch (BauGB) wirft, entdeckt man eine weitere rechtlich festgelegte Beteiligungsmöglichkeit. Nach § 3 des Baugesetzbuches gestaltet sich die Beteiligung der Bürger an der Planung rechtlich verbindlich folgendermaßen:

Einführung

»Die Bürger sind möglichst frühzeitig über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, sich wesentlich unterscheidende Lösungen, die für die Neugestaltung oder Entwicklung eines Gebiets in Betracht kommen, und die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung öffentlich zu unterrichten; ihnen ist Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben. (...) Die Entwürfe sind mit dem Erläuterungsbericht oder der Begründung auf die Dauer eines Monats öffentlich auszulegen. Ort und Dauer der Auslegung sind mindestens eine Woche vorher ortsüblich bekannt zu machen mit dem Hinweis darauf, dass Anregungen während der Auslegungsfrist vorgebracht werden können. Die nach § 4 Abs. 1 Beteiligten sollen von der Auslegung informiert werden. Die fristgemäß vorgebrachten Anregungen sind zu prüfen; das Ergebnis ist mitzuteilen. (...) Bei der Vorlage der Bauleitpläne nach § 6 oder § 10 Abs. 2 sind die nicht berücksichtigten Anregungen mit einer Stellungnahme der Gemeinde beizufügen.«¹

Bis zu dieser aktuellen rechtlich verbindlichen Formulierung gab es ab 1960 vom

Erlass bis zur Fortschreibung 1976 des Bundesbaugesetzes (BBauG) und des Städtebauförderungsgesetzes (StBauFG, 1971 und 1976) bis zu ihrer Zusammenfassung zum Baugesetzbuch im Jahre 1986 immer wieder Änderungen, was den rechtlichen Rahmen bei der Partizipation der Bürger in Deutschland angeht.

Dabei waren mit dem Inkrafttreten des BBauG (1960) die Möglichkeiten der Partizipation zunächst äußerst gering, da nur Einsicht in die Bauleitpläne und die Erläuterungsberichte sowie Auskunft über deren Inhalt von den Bürgern verlangt werden konnte. Ab 1976 wurde diese stark eingeschränkte Partizipation erweitert und die Gemeinden waren fortan verpflichtet, die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung öffentlich auszulegen. Auch wurde die Möglichkeit der Anhörung und Äußerung der Bürger zu den Planungen eingerichtet. Dabei wurde auch hier schon eine frühzeitige Beteiligung der Bürger, was das Auslegen der Pläne und die Anhörung angeht, rechtlich verbindlich festgelegt.

Im Städtebauförderungsgesetz wurde ab 1971 in Zusammenhang mit Sanierungsmaßnahmen ebenfalls eine Beteiligung der Betroffenen festgelegt, um negative Auswir-

kungen für die Betroffenen möglichst zu unterbinden. Im Rahmen eines Sozialplans sollten auch die individuellen und subjektiven Meinungsbilder der Betroffenen und ihre Sozialstrukturdaten festgehalten werden. Diese umfangreiche Durchführung der Partizipation wurde aber in BauGB wieder relativ stark eingeschränkt (vgl. oben), so dass nach § 137 BauGB »Die Betroffenen (...) zur Mitwirkung bei der Sanierung und zur Durchführung der erforderlichen baulichen Maßnahmen angeregt und hierbei im Rahmen der Möglichkeiten beraten werden (sollen, A.d.V.)«²

Kinder- und Jugendhilferecht

Gesetzlich festgelegte Formen der Mitwirkung finden sich auch im Kinder- und Jugendhilfegesetz, beispielsweise in dem in § 36 formulierten Mitwirkungsrecht der Erziehungsberechtigten bei der Hilfeplanung und im Wunsch- und Wahlrecht der Eltern.

Wie schon oben erwähnt, ist die Auflistung der Beispiele für rechtlich normierte Verfahren nicht umfassend. Es wurden vorrangig Verfahren gewählt, die inhaltliche Berührungspunkte zu etlichen im Folgenden beschriebenen institutionalisierten Formen

von Partizipation haben.

Wenn in der Vorbemerkung zu diesem Abschnitt von Begrenzung der Reichweite formalisierter Verfahren die Rede war, so soll das hier präzisiert werden. Zunächst gehört es zur Natur gesetzlich geregelter Verfahren, dass darin ein unverzichtbarer Mindeststandard definiert ist. Die zurückhaltenden Formulierungen im Baugesetzbuch (siehe oben) sind Beispiele dafür. Zum Zweiten motiviert der Charakter der Verpflichtung allein die Durchführenden nur wenig, Verfahren so zu steuern, dass eine optimale Partizipation erreicht wird. Deshalb kritisieren Bürger häufig, dass solche Beteiligungsverfahren zu spät und mit zu geringen Entscheidungsspielräumen für die Bürger/innen eingesetzt werden. In solchen Fällen besteht die Gefahr, dass Formen der Bürgerbeteiligung missbraucht werden, bereits vorgefertigte »Entscheidungsverfahren« zu legitimieren und »das Volk zu beruhigen«³. Häufig eröffnen gesetzlich normierte Verfahren auch lediglich die Möglichkeit, in Opposition gegen gefasste Ratsbeschlüsse tätig zu werden.

¹ § 3 Abs. 1 u.2 BauGB

² Schmals 2000: 100

³ vgl. Edlinger und Potyka 1989, S.41

Einführung

Für die Entwicklung einer breiten Beteiligungskultur in Kommunen sind deshalb die Verfahren im Vorfeld rechtlich normierter Beteiligungsmöglichkeiten, wie sie im Folgenden dargestellt werden, von wesentlich größerer Bedeutung.

(b) Institutionalisierte Methoden der Mitwirkung

Als institutionalisierte Methoden der Mitwirkung bezeichnen wir Formen der Partizipation, die zeitlich unbegrenzte Strukturen schaffen, um die Mitwirkungsmöglichkeiten von Bürger/innen an der kommunalen Gestaltung zu erhöhen. Dazu zählen beispielsweise: Stadtteilforen, Bürgerbüros, Freiwilligenagenturen, Verwaltungslotsen, community organizing, Koordinationsstellen in der Verwaltung.

Die institutionalisierten Methoden der Mitwirkung bilden den Schwerpunkt dieser Veröffentlichung, weil sie die Frage der Schnittstellenbildung am intensivsten berühren und nach unserer Auffassung in diesem Bereich besonders viel innovatives Potential steckt. Wir haben sie wie folgt unterteilt und mit Beispielen aus den Netzwerkkommunen unterlegt.

1) **Beteiligungsverfahren in Planungsprozessen**

Ulm/Weststadt, Soziale Stadt
Bremen/Wohnen in Nachbarschaften »WiN«
Tübingen/Südstadt, Stadthausbörse
Solingen/Initiativkreis Citymanagement

2) **Kontinuierliche stadtteilbezogene Beteiligung**

Tübingen/Stadtteilforen
Ulm/Dialogmodell
Leipzig/Dialog zwischen Bürgervereine und Verwaltung

3) **Beteiligung von Jugendlichen**

Solingen/Jugendstadtrat
Tübingen/Jugendgemeinderat
Viernheim/ Jugendstadtverordnetenversammlung »JuSTaV«
Bremen/Jugend im Parlament »JiP«

4) **Förderung bürgerschaftliches Engagement**

Bremen/Referat »Freiwilligenarbeit/Sozialsponsoring
Bremen/Freiwilligenagentur
Leipzig/Stadtbüro
Tübingen/Freiwilligenzentrale
Ulm/Freiwilligenagentur »Zebra«
Essen/Aktivierende Befragung
Nürtingen/Politiker fragen – Bürger antworten

(c) **Projektbezogene Aktivitäten**

Zu diesen Maßnahmen zählen z. B. »runde Tische«, gemeinsam Feiern, konkrete Beteiligungsprojekte, Stadtteilgespräche, oder Zukunftskonferenzen. Die Möglichkeiten der Kommunen, Bürger/innen anlassbezogen zur Mitwirkung aufzufordern sind nahezu unendlich. Beteiligungsverfahren bei Spielplatzgestaltungen oder der Einrichtung von Jugendfreizeitheimen sind heute nahezu üblich. Wir haben deshalb aus der Vielfalt der kommunalen Beispiele nur drei Projekte ausgewählt, die uns inhaltlich besonders interessant scheinen und sich als besonders wirksam erwiesen haben.

Dies sind:

■ Bremen/Projekt »Sportgarten«

■ Ulm/Die Sozialagenda - »Ulm - eine Stadt der Solidarität«

■ Weyarn/Ein Dorf baut eine Schule

3. **Darstellungsraster**

Um die unterschiedlichen Praxisbeispiele im Hinblick auf die Gestaltung der Partizipation und der Schnittstellen zwischen Bürgerschaft, Politik und Verwaltung besser vergleichen zu können, sind alle Projekte anhand eines gemeinsamen Rasters beschrieben.

Zur Auswahl der Praxisbeispiele

Nachfolgend finden sich einige Beispiele für

erfolgreiche Kooperationsformen an den Schnittstellen zwischen den kommunalen Akteursgruppen Bürger/innen, Politik und Verwaltung.

Die Übersicht gibt weder den neuesten Stand unserer theoretischen Erkenntnis wieder, noch erhebt sie Anspruch auf Vollständigkeit – Erwähnung gefunden haben vielmehr typische Beispiele, die sich in der Praxis der beteiligten Netzwerkkommunen als wirksam erwiesen haben. Die Spannweite der unterschiedlichen Formen ist recht groß und die Form der »Schnittstellenbearbeitung« sehr unterschiedlich. Sie reicht von Kooperationsformen, bei dem die Beteiligten direkt »an einem Tisch« sitzen (Bsp. Stadtteilforen) bis zu Organisationsformen, die die Zusammenarbeit der Akteure anschieben und organisieren (Bsp. Referat Sozialsponsoring & Freiwilligenarbeit). Ebenso gross ist das Spektrum hinsichtlich der jeweiligen Inhalte bürgerschaftlicher Aktivität. Es reicht von unterschiedlichen Beteiligungsformen in kommunalen (Entscheidungs-)prozessen bis hin zur direkten Aufgabenübernahme.

In der Netzwerkarbeit hat sich gezeigt, dass viele Praxisbeispiele nach ähnlichen Mustern funktionieren, auch wenn sie auf den ersten Blick unterschiedlich wirken – hier haben wir

Einführung

uns auf eine Auswahl typischer Beispiele konzentriert. Gleichzeitig haben wir aber auch gleichartige Ansätze, z.B. im Bereich »Freiwilligenagenturen«, anhand mehrerer Praxisbeispiele dargestellt, um exemplarisch zu zeigen, dass es meistens keinen »one best way« gibt, sondern weite Spielräume für »lokale Variationen« bestehen.

Abschließend sei angemerkt, dass der Erfolg oder Misserfolg eines jeden Vorgehens in der Praxis nicht isoliert zu bewerten ist. Die Übernahme eines der nachfolgenden »Erfolgsbeispiele« führt noch nicht automatisch zu einem Gewinn, aber auch ein rechtlich-normiertes Planungsverfahren beispielsweise ist nicht von vornherein für eine wirksame Bürgerbeteiligung verloren, wenn es nur mit der »richtigen« Beteiligungsform kombiniert wird.

Das Raster folgt folgenden Fragestellungen:

- Wie kann die verwandte Methode beschrieben werden?
- Welche Ziele werden mit dem jeweiligen Projekt/der Methode verfolgt?
- Welche Zielgruppe/n werden angesprochen?
- Welche Rolle haben die Akteursgruppen?
- Welche Interaktionen (typische Verlaufsformen, Schwierigkeiten, Konflikte...) finden zwischen den Akteursgruppen (und oder einzelnen Akteuren) statt?
- Mit welchem Aufwand (Ressourcen) war (und ist) das Projekt verbunden?
- Wie sieht eine zusammenfassende Bewertung aus?