

Mehr Demokratie wagen

Vorschläge für Bürgerbeteiligung in Bielefeld

Vorbemerkung

Bürgerinnen und Bürger stärker zu beteiligen und damit Demokratie lebendiger und unmittelbar erfahrbarer zu machen, das ist uns ein großes Anliegen – deshalb freuen wir uns, dass die neue Koalition in Bielefeld das in ihrem Vertrag in den Fokus nimmt. Anlässlich der Verabschiedung des Koalitionsvertrages vom 09.03.21 möchten wir - das Netzwerk für Bürgerbeteiligung in Bielefeld - unterstützende Hinweise und Anregungen für die Realisierung der dort genannten Vorhaben benennen. Ebenso werden innovative und besonders erfolgversprechende Formen der Beteiligung angeregt.

Inhalte

- Grundsätze
- Partizipationsbeauftragte
- Leitlinien
- Innovative Elemente einer Bürgerbeteiligung
 - Mikrogutachten
 - Bürger:innenrat
- Zusammenfassung
- Wer wir sind

Grundsätze

Bürger:innen schauen sehr kritisch auf die Gestaltung ihrer Lebenswelt durch die Politik. Sie müssen mit den Folgen von Entscheidungen persönlich leben. In der Zeit zwischen zwei Wahlterminen schwindet die durch das Wahlergebnis gewonnene Legitimation. Die Politikverdrossenheit nimmt zu. Mangelndes Verständnis für Verwaltungshandeln ergänzt diese Entfremdung.

Umgekehrt benötigt sowohl Verwaltungshandeln als auch die politische Entscheidungsfindung dringend eine stärkere Bindung an die Bürger:innen vor Ort. Denn frühzeitige und gründliche Beteiligung führt zu Maßnahmen mit mehr Planungssicherheit, die wenig nachkorrigiert werden müssen, somit zeitsparend und kostendämpfend wirken und von stabilen Mehrheiten getragen werden.

Beide Aspekte werden durch Bürger:innenbeteiligung mit Leben gefüllt. Damit diese aber die genannten Zwecke erreicht, sollten die folgenden **Qualitätskriterien** unbedingt Berücksichtigung finden. Bürger:innenbeteiligung

- bedarf verlässlicher Spielregeln für den Prozess (Wertschätzung).
- bedarf einer nachvollziehbaren Dokumentation der Beiträge für den letztendlichen Entscheidungsprozess (Transparenz)
- bedarf einer Klarheit über die Entscheidungs-Kompetenzen der beteiligten Bürger für das zur Bearbeitung stehende Problem (Wirksamkeit).
- muss gewährleisten, dass keine gesellschaftliche Gruppe außen vor gelassen wird (Repräsentativität)
- will gelernt sein, wenn es nicht zu Enttäuschungen auf beiden Seiten führen soll. Bürger, Politik und Verwaltung befinden sich in einem wechselseitigen Lernprozess (Qualifikation und Praxis)

Im Zentrum des Koalitionsvertrages steht die Einrichtung einer Partizipationsbeauftragten.

Partizipationsbeauftragte

Ihre Funktion ist die Stärkung und Koordinierung von Bürgerbeteiligung. Dabei umfasst ihr Tätigkeitsfeld u.a.:

- Entwicklung von Qualifizierungs-Konzepten und -Maßnahmen für alle Beteiligten
- Mitwirkung am gesamtstädtischen Beteiligungskonzept und seiner Weiterentwicklung
- Aufbau eines Verwaltungsnetzwerks und Einbeziehung eines externen Netzwerks von Profis und anderen Experten
- Öffentlichkeitsarbeit und Werbung zur Teilnahme, auch unter Verwendung einfacher Sprache
- Einbindung von schwierig zu erreichenden Bevölkerungsgruppen
- Kooperation mit anderen Dienststellen, z.B. bei der Vorbereitung, Durchführung und Evaluation von Beteiligungsmaßnahmen

Diese Stelle mit einer erfahrenen Person zu besetzen, das wird vielleicht längere Zeit beanspruchen. Dennoch kann und sollte auch diese Phase schon für eine Verstärkung der Bürger:innenbeteiligung genutzt werden. Dazu könnten z.B. bereits ab sofort Qualifizierungsmaßnahmen mit externen Anbietern ausgeschrieben und durchgeführt und ein vorhandenes Netzwerk aus Freiwilligen in die Überlegungen einbezogen werden.

Link zur „Stellenbeschreibung/Berufsbild einer Partizipationsbeauftragten“

https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/NeKoPa/papier_berufsbild/nekopa_berufsbild_broschuere_200312.pdf

Damit die Arbeit der **Partizipationsbeauftragten** ein Erfolg für alle werden kann, sind neben den im Rat zu verabschiedenden **Leitlinien** entscheidend ihre **Verankerung** mit einem zugehörigen Mitarbeiterstab (Detmold) bzw. die Installierung einer **Koordinationsstelle für Bürgerbeteiligung** (Heidelberg).

Leitlinien

Die Tätigkeit einer Partizipationsbeauftragten muss in ein gemeinsam mit Bürger:innen erarbeitetes Konstrukt von kommunalen Beteiligungs-Leitlinien eingebettet sein, die auf eine dauerhafte Beteiligungskultur abzielen und deshalb auch formell gesichert sein müssen. Nur so wird sie innerhalb der Verwaltung sowie gegenüber Bürgerinnen und Politik ihre Wirksamkeit und Legitimation erreichen können.

Mit den kommunalen Beteiligungs-Leitlinien wird ein Regelwerk erarbeitet als Selbstverpflichtung für Verwaltung, Bürger und Politik.

Frühzeitiger Ausgangspunkt für Beteiligungsplanungen sollte die Aufstellung einer Vorhabenliste sein.

Für die mitgestaltende Bürger:innenbeteiligung kommen ganz unterschiedliche Instrumente in Frage. Das Spektrum reicht vom Runden Tisch über Konferenzen, Bürgerbefragungen und Bürger:innen – Räte. Die Auswahl hängt vom Projektumfang, den vereinbarten Mitgestaltungsmöglichkeiten und dem jeweiligen Planungsstadium ab und ist konkret zu definieren.

Verankert werden verlässliche Verantwortlichkeiten, mögliche Verfahrensschritte, politische und rechtliche Reichweite der Mitwirkung, Kostenübernahme, Umgang mit den Ergebnissen, Verbindlichkeit des Verfahrens und Grundsätze der Qualitätssicherung. Leitlinien-Kernpunkte können über eine Bürger:innenbeteiligungssatzung in verbindliches Ortsrecht übergeleitet werden.

Die Leitlinien- Entwicklung findet idealerweise in einem gemeinsamen, vertrauensvollen Lernprozess auf Augenhöhe zwischen Bürgern, Politik und Verwaltung statt. Als Beispiel empfehlen wir die kooperative Leitlinienentwicklung in **Heidelberg** und **Detmold**.

Der **kooperative Entwicklungsprozess** für Bielefeld kann mit Blick auf bewährte Vorgänger als strukturierende „Blau-Pause“ erleichtert und ggf. verkürzt werden. Die Heidelberger Beteiligungsleitlinien sind zum zweiten Mal evaluiert. Die Evaluation erfolgt jeweils aus Erfahrungsperspektive von Bürgerschaft, Politik und Verwaltung. Zentrale Bedeutung hat die Auswahl der Partner, der Moderation und ggf. der wissenschaftlichen Begleitung für die kooperative Leitlinien-Entwicklung. Aus evaluiertes Verwaltungssicht wird der höhere Zeit- und Kostenaufwand durchaus anerkannt, wenn aus dem Beteiligungsprozess ein anschließender Nutzen wahrgenommen wird. Die Verwaltung erkennt in Beteiligungsprozessen ein großes Potential, um die eigene Arbeit zu verbessern. Großes Interesse besteht an der Frage, wie eine möglichst repräsentative Teilnehmerschaft erreichbar ist, um der Dominanz von Partikularinteressen vorzubeugen. Ca. 60% der verwaltungsintern Befragten melden Bedarf und Interesse an ämterweiter Schulung zur methodischen Prozessgestaltung an.

„Beteiligungs-Leitlinien Heidelberg“

https://www.heidelberg.de/site/Heidelberg_ROOT/get/documents_E-883021685/heidelberg/Objektdatenbank/12/PDF/12_pdf_Buergerbeteiligung_Leitlinien_Komplettfassung.pdf

https://www.heidelberg.de/site/Heidelberg_ROOT/get/documents/heidelberg/PB5Documents/pdf/12_pdf_Buergerbeteiligung_A05_Ablaufdiagramm.pdf

„Kooperative Leitlinien-Entwicklung Heidelberg“

<https://www.heidelberg.de/hd,Lde/HD/Rathaus/Arbeitskreis+zur+Erarbeitung+der+Leitlinien.html>

<https://www.heidelberg.de/hd,Lde/HD/Rathaus/Arbeitskreis+Buergerbeteiligung.html>

„Zweite Evaluation der Beteiligungs-Leitlinien“

<https://www.heidelberg.de/hd,Lde/HD/Rathaus/evaluation+2018.html>

https://www.heidelberg.de/site/Heidelberg_ROOT/get/documents_E-1311716484/heidelberg/Objektdatenbank/12/PDF/B%C3%BCBe/pdf_12_Gesamtbericht_Evaluation_B%C3%BCBe_18.pdf

„Beteiligungs-Leitlinien Detmold“

https://www.detmold.de/fileadmin/user_upload/startseite/Politik_und_Rathaus/B%C3%BCRgerdialog_-_beteilg/Leitlinien/Leitl_buergerbeteiligung_detmold_beschlossene_fassung_2018_mit_Anlagen.pdf

„Beirat für Bürgerbeteiligung Detmold“

<https://www.detmold.de/startseite/politik-und-rathaus-in-detmold/buergerdialog-beteilg/der-beirat-der-buergerbeteiligung/>

Innovative Ansätze einer Bürgerbeteiligung

Unter innovativen Ansätzen verstehen wir Formate der Beteiligung, die sich von der Einbindung der beteiligten Interessengruppen (z.B. Vereine, Verbände, Kammern etc.) im Grundsatz unterscheidet. Bei diesen Formaten bilden sich die Bürger:innen nach einem repräsentativen Input eine qualifizierte Meinung zum Thema, mit dem sie befasst sind. Sie werden von qualifizierten Moderator:innen begleitet. Auf der Grundlage dieser Meinung geben sie Handlungsempfehlungen für die politischen Entscheidungsträger.

Gemeinsam ist allen Formaten, dass die Teilnehmer:innen nach dem Zufallsprinzip ausgelost werden. Ziel ist es dabei, die Bevölkerung im jeweiligen Gebiet hinsichtlich Alter, Geschlecht, Herkunft,

Bildungsgrad und Einkommen abzubilden. Dies geschieht mit dem Anspruch und dem durchaus ehrgeizigen Ziel, soziale Gerechtigkeit bei der Auswahl zu erreichen und auch die Menschen zu beteiligen, die sich an Wahlen und Petitionen aufgrund ihres Bildungsniveaus oder des sozialen Ausschlusses nicht beteiligen.

a) Mikrogutachten

Zu kontroversen Vorhaben unserer Stadt lassen sich mit Hilfe von Mikro-Bürgergutachten gute und ausgewogene Empfehlungen für Kommunalpolitik und Verwaltung gewinnen. Das erprobte Format ist unaufwendig, niederschwellig und mit geschulter Moderation angenehm in der Durchführung.

Am besten werden die 25 teilnehmenden Einwohner:innen per Los ausgewählt, um einen (besser angenäherten) Querschnitt der Bevölkerung für einen Nachmittag zusammenzubringen. Zu Beginn entwickeln die Teilnehmenden Kriterien für gerechte Lösungen. Grundlegende Fakten zum anstehenden Thema erhalten sie in kurzen Vorträgen, tauschen sich mit anderen Anwesenden aus, wägen ab, setzen Schwerpunkt und stimmen am Ende darüber ab - als Grundlage für ihr Mikrobürgergutachten.

In der Kürze der Durchführungszeit eignet sich das Format für klar umschriebene Themen. Für komplexere Probleme können sie mit jeweils einem weiteren Aspekt aufeinander aufbauen, dann wiederum mit einem neu zusammengesetzten Teilnehmerkreis, um möglichst verschiedenen Personen eine Mitwirkung zu ermöglichen. (Hier finden sich Übergänge zu den unterschiedlichen Formaten von Bürger:innenräten)

https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2020-01-10_mdmagazin_01-20_ES.pdf

dort S. 30/31

b) Bürger:innenräte

Bürger:innenräte, manchmal auch Bürgerversammlung oder Bürgerkonvent genannt, sind auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene z.Zt. im Zentrum der Diskussion um Bürger:innenbeteiligung. In Deutschland finden sich unterschiedliche Konzepte. Es gibt zwei grundsätzlich unterschiedliche Formen von Bürger:innenräten.

Das „Vorarlberger Modell“

wird in Deutschland praktiziert in einem Berliner Bezirk. Es wird im Auftrag der Bezirksbürgermeisterin in einzelnen Teilbezirken durchgeführt.

Hier hat sich die Politik vorab verpflichtet, bei Ablehnung von Vorschlägen der Bürger:innenräte dies öffentlich zu begründen. Bis zu 20 zufällig ausgeloste Bürger:innen treffen sich an zwei Wochenenden zu einer konkreten Fragestellung. Ergebnis ist ein gemeinsam getragenes Lösungskonzept. Innerhalb von 14 Tagen nach der Beratung werden in einem sogenannten Bürgercafé die Ergebnisse der Öffentlichkeit und den politischen Entscheidungsträgern vorgestellt. Eine vorab eingerichtete Resonanzgruppe bestehend aus Verwaltungsfachleuten und externen Akteuren prüft – ebenfalls zeitnah – die Vorschläge auf ihre Machbarkeit.

<https://nur-mut.org/modell-buergerraete/wie-funktionieren-buergerraete/>

Bürger:innenrat - klassisch

Das klassische Modell ist von der Zahl der Beteiligten und der Zeitdauer her umfassender und hat auch einen eigenen Ablauf. Praktiziert worden ist es z.B. in Frankfurt bzw. Aachen. „Klassische“ Bürger:innenräte durchlaufen i.d.R. drei Phasen, erstens die Konsultationsphase, die in der Regel aus

einem Input von Expert:innen besteht. In dieser Phase können auch unterschiedliche politische Positionen oder Lobbyvertretungen einbezogen werden. Ziel ist es, eine 360-Grad-Perspektive auf das Thema zu geben. Herausforderung dieser Phase ist die angemessene und vor allem allgemeinverständliche Darstellung der beim Thema zu berücksichtigenden Fakten und Meinungen. Diese Inputs werden nach Möglichkeit öffentlich zur Verfügung gestellt, um eine begleitende Diskussion im Gemeinwesen zu entwickeln und, vor allem, um eine Transparenz von Beginn an zu ermöglichen. Die Teilnehmenden können weiteren Informationsbedarf geltend machen, was dann ermöglicht werden muss.

Zweitens die Beratungsphase. Hier treffen sich die Ausgelosten an mehreren Tagen (in der Regel zwei bis drei Wochenenden). Die Diskussion erfolgt dort abwechselnd in Kleingruppen und im Plenum in einem geschützten Raum. Die Beratungsphase muss es erlauben, den Perspektivenwechsel der unterschiedlichen Positionen von Beteiligten in der Gruppenarbeit nachzuvollziehen. Auch die Verzahnung mit den anderen Teilnehmenden ist von außerordentlicher Bedeutung, um möglichst viele Gesichtspunkte zur Geltung kommen zu lassen. Daher ist es unabdingbar, dass die Teilnehmenden von qualifizierten, unabhängigen Moderator:innen begleitet werden.

Drittens die Erarbeitung von Handlungsempfehlungen, die im Plenum abgestimmt sind. Es folgt ein Bericht im öffentlichen Raum und in öffentlichen Diskursen.

<https://www.demokratiekonvent.de/> für Frankfurt
<https://www.buergerrat-aachen.de/>

Zusammenfassung

Bürger:innenbeteiligung ist kein *Nice to have*. Bürger:innenbeteiligung ist für moderne Kommunalpolitik ein „muss“. Dementsprechend muss sie professionell entwickelt, ein- und durchgeführt werden. Von großer Bedeutung ist dabei, dass die Professionalität sich schon in der Entwicklung und Einführung daran zeigt, dass die Bürger:innen selbst dabei beteiligt sind. Sowohl bei der Entwicklung des gesamten Systems auf der kommunalen Ebene als auch bei den einzelnen Themen und Verfahren. Die Erfahrung aus den Erfolgen und den Schwächen in anderen Kommunen (wie auch in Bielefeld) lehrt, dass es unabdingbarer Qualitätskriterien bedarf, ebenso wie der Schaffung einer professionellen Fachkompetenz in der Verwaltung (Partizipationsbeauftragte) sowie der Entwicklung von Prozessleitlinien als eine Art „Verfassung“, in der Rechte und Pflichten aller Beteiligten verankert sind.

Zugleich ist Bürgerbeteiligung auch ein Feld von Innovation. Neue Ansätze sollten nicht auf langjährige Entwicklung von Prozessen warten. Es können und sollen bereits in den nächsten 1-2 Jahren innovative Ansätze ausprobiert werden. Das Netzwerk für Bürgerbeteiligung steht bei der Auswahl und Gestaltung gern zur Verfügung.

Netzwerk für Bürgerbeteiligung – Wer wir sind

Das Netzwerk besteht aus Menschen, die in unterschiedlichen Zusammenhängen mit Beteiligung – nicht nur in politischen Prozessen – befasst waren und sind. Beteiligung in allen Bereichen liegt uns am Herzen. Unsere Erfahrungen waren dabei – vor allem auch in Bielefeld – meistens negativ. Um dieses „negativ“ auf einen Punkt zu bringen: viele enttäuschte Erwartungen, verbunden mit dem schalen Gefühl, „nicht respektiert worden zu sein“. Gerade deshalb möchten wir dazu beitragen, dass Bürger:innenbeteiligung in Zukunft mit ihren unterschiedlichen Formen und Chancen zu einem Erfolg für alle Seiten wird. Das Netzwerk so wie seine Mitglieder sind im Themengebiet rein ehrenamtlich tätig und verfolgen keine kommerziellen Interessen.

Ansprechpartner für das Netzwerk: Thomas von Sehlen PolitischesCafe@web.de