

KURSBUCH

Jörg Sommer (Hg.)

BÜRGERBETEILIGUNG



Auszüge daraus zusammengestellt von Arno Niesner für

<https://demokratiefestivals.net/2023/10/19/mitentscheiden/#Kultur>

Webseite Kursbuch: <https://www.bipar.de/kursbuch-buergerbeteiligung>

Elias Brandenburg, Dr. Anke Kaschlik, Tobias Nägeli

Partizipation in der Stadtentwicklung – Vorschlag für eine Perspektiverweiterung

*Der Beitrag basiert auf den Erfahrungen aus unterschiedlichen Forschungs- und Entwicklungsprojekten in und mit kleineren Städten in Deutschland und der Schweiz im Themenbereich Stadtentwicklung. Als Hemmnis für eine nachhaltige Entwicklung zeigen sich oftmals unterschiedliche Verständnisse von Partizipation sowie damit verbunden eine eingeschränkte Sicht auf die Vielfalt und Vielzahl der Akteur*innen der Stadtentwicklung. Mit einem erweiterten Stufenmodell der Partizipation möchten wir die Analyse und Gestaltung lokaler Entwicklungsprozesse und das Erkennen der Potenziale unterschiedlicher Akteur*innen unterstützen.*

Rittel (2013) sprach schon in den 1970er Jahren davon, dass Planende „wicked problems“ zu lösen hätten, deren Einflüsse und Wirkungen niemals allumfassend analysiert werden könnten, um daraus die „richtigen“ Entscheidungen ableiten zu können und dass Planung jeweils nur unter den aktuell bekannten Bedingungen und nach bestem Wissen und Gewissen erfolgen kann. Planende sollten vorhandenes Wissen möglichst umfassend einbeziehen und fehlerfreundliche Lösungen (Burckhardt 2004) suchen, um auf Veränderungen der Ausgangslage oder auf nicht intendierte Wirkungen angemessen reagieren zu können. Selle spricht 2013 noch mit Fragezeichen von „Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe?“ (Selle 2013). Das allgemeine Planungsverständnis hat sich seither in diese Richtung entwickelt. Eine Bewusstseinszunahme zur Wichtigkeit des Einbezugs betroffener Bevölkerung in Prozesse der Stadtentwicklung sowie entsprechende Bekenntnisse von Verantwortungsträger*innen sind zu verzeichnen. Unterschiedliche Formate partizipativer Planung und Entwicklung wie Bürgerforen, Bürgerräte oder runde Tische werden in unterschiedlichsten

Mit der Machtübergabe kann auch Verantwortungsübergabe erfolgen, was Entscheidungsträger*innen entlasten kann, auf jeden Fall aber den Prozess entsprechend breiter abstützt. Entscheidend für den Erfolg eines partizipativen Prozesses ist somit nicht (nur) der Grad der Partizipation, sondern insbesondere die Frage, ob beide Seiten sich darüber einig sind, in welchem Umfang Entscheidungskompetenzen umverteilt werden und welche Erwartungen an den Prozess und die Ergebnisumsetzung gestellt werden (Selle 2013).

Neben dem Potenzial partizipativer Prozesse, Wissen und Können möglichst vieler Beteiligter miteinzubeziehen, bergen solche Prozesse auch Risiken. Entsprechend ist Partizipation nicht für jede Fragestellung der Stadtentwicklung geeignet; insbesondere die Ausrichtung auf das Gemeinwohl ist gefährdet, wenn im Prozess Einzelinteressen verstärkt wirksam werden (Klöti/Drilling 2014: 8ff.). Durch die unterschiedlich starke Beteiligung der angesprochenen oder gerade auch nicht angesprochenen Personen(-gruppen) steigt das Risiko der Verstärkung bestehender Ungleichheiten. Nicht alle Personen verfügen über dieselben Fähigkeiten und Chancen, sich zu beteiligen (Roth 2011:84f.). Ressourcen wie Zeit, Geld, Wissen, Selbstbewusstsein, soziale Kontakte, geeignete strukturelle Bedingungen sowie sozialisationsabhängige Handlungskompetenzen sind notwendig, um überhaupt den Zugang zu partizipativen Prozessen zu haben (Weihnacht 2002: 237ff.). Für notwendiges Empowerment (Herriger 2020), die Ansprache oder auch Interessenvertretung nicht partizipierender Gruppen können die oben angesprochenen zivilgesellschaftlichen Organisationen eine wichtige Rolle einnehmen. Dem möchten wir im Folgenden nachgehen.

Eine dritte Perspektive in partizipativen Prozessen und Projekten

Die beiden Seiten der Partizipationspyramiden nach Lüttringhaus (2000: 38ff.) und Straßburger/Rieger (2014) liefern die wesentlichen Grundlagen für Analyse und Gestaltung partizipativer Projekte und Prozesse. Die Situation ist in der (heutigen) Praxis jedoch

Partizipations-Pyramide

Mit ihren möglichen Aufgaben und Rollen finden sich die zivilgesellschaftlichen Organisationen in den Pyramiden von Lüttringhaus (2000:38ff.) und Straßburger/Rieger (2014) (teilweise) auf der Seite der Bevölkerung an oberster Stelle als Eigenständigkeit bzw. zivilgesellschaftliche Eigenaktivität. Diese Stufe wird von den Autorinnen ausschließlich auf den Pyramidenseiten der Bevölkerung verortet und als über Partizipation hinausgehend (Straßburger/Rieger 2014: 33) beschrieben. Dies scheint aus der Betrachtung allein der von staatlichen Stellen angebotenen/durchgeführten Partizipation bzw. von formalen Planungsprozessen zu resultieren. Die für die nachhaltige Entwicklung notwendige sehr breite Definition von Stadtentwicklung (inklusive der Vielfalt der Akteur*innen) lässt aber eine Integration von Eigenaktivitäten der Bevölkerung in die Prozesse der Stadtentwicklung als unerlässlich erscheinen. Dem möchte das von uns vorgeschlagene Modell Rechnung tragen.



Abbildung 1: Modell der dreiseitigen Partizipationspyramide (eigene Darstellung)

Wir gehen davon aus, dass die Erweiterung der Pyramide um die Perspektive der zivilgesellschaftlichen Organisationen helfen kann, die vielfältigen Akteur*innen, Interessen und Formen der Zusammenarbeit umfassender zu analysieren und als Potenzial für die lokale Entwicklung sichtbar und nutzbar zu machen. Mit dieser Darstellung sollen drei Aspekte verdeutlicht werden: 1. die Differenzierung der Perspektive der Bevölkerung/lokalen Gesellschaft, 2. dass diese Organisationen sozusagen selbst zu Anbietenden von Partizipation werden und 3. dass diese vermittelnde bzw. intermediäre Funktionen zwischen den beiden anderen Seiten der Pyramide übernehmen können. Im Rahmen der Stadtentwicklung stehen die zivilgesellschaftlichen Organisationen somit in einem Teilnahme-Verhältnis zu den staatlichen Organisationen und bieten gleichzeitig Teilhabemöglichkeiten für die Bevölkerung. Die Perspektiven der beiden anderen Seiten bleiben (fast ausschließlich) auf je eine dieser Rollen beschränkt. Die Darstellung ist idealtypisch zu verstehen, denn nicht alle Akteur*innen können immer eindeutig einer Seite zugeordnet werden. So können beispielsweise staatliche oder staatlich beauftragte Stellen der Sozialen Arbeit qua Auftrag intermediäre Funktionen übernehmen.

Wir gehen davon aus, dass eine derart erweiterte Sicht auf Partizipation dazu beitragen kann, dass Partizipation Wege ins „Mainstreaming“ findet (Evers 2020), die „eine Verzahnung von Steuerungspolitik und Handlungsermächtigung“ begünstigt, die durch notwendige Transformationen verlangt werden (Sommer 2021: 8) und damit die Bedingungen für eine Koproduktion von Stadt verbessert. Ansätzen, wie dies auf lokaler Ebene (auch in kleinen Städten) gelingen könnte und welche Rolle die „Stadt“ dabei spielen sollte, widmet sich der Ausblick.

Ausblick

Nach unserer Erfahrung ist für eine nachhaltige Stadtentwicklung nicht weniger als eine Kulturveränderung erforderlich: Es geht tatsächlich um eine partizipative Haltung, nicht (nur) um das fachgerechte Anwenden geeigneter Methoden (Löchtefeld/Sommer

Notwendige
Kulturveränderung

Einfluss muss
moderiert werden

2019). Dies bedingt selbstverständlich fundiert aufgegleiste partizipative Prozesse, die weit über die Abfrage von Wünschen und Bedürfnissen hinausgehen, die offen sind auch für unkonventionelle Ideen (Munsch/Müller 2021). Dabei behält die Stadt eine besondere Verantwortung. Denn Partizipation setzt Vertrauen in Politik voraus (Siebel 2010). „Stadt“ ist also gefordert, partizipative Prozesse weiterzuentwickeln und gleichzeitig die gesamtstädtische Perspektive sowie die Orientierung am Gemeinwohl im Blick zu behalten.

Bei partizipativem Vorgehen besteht die „Gefahr, im Wesentlichen private Interessen mit privilegiertem Zugang zum politischen System aber mit dürftiger demokratischer Legitimation zu fördern“ (Gualini 2010: 9). Gleichzeitig ist insbesondere die Einbindung zivilgesellschaftlicher Organisationen geeignet, Anliegen der durch das System der repräsentativen Demokratie systematisch Benachteiligten (Siebel 2010: 26) angemessen zu berücksichtigen. Das heißt, spezifische und individuelle Anforderungen müssen moderiert und integriert werden, um den Gefahren vor allem hinsichtlich der Verstärkung von Chancenungleichheit und nicht-/anti-demokratischen Aktivitäten (Roth 2011) zu begegnen. Ein unabdingbarer Teil von Partizipation ist deshalb die Unterstützung und Förderung der Teilnahme wenig partizipationsaffiner Bevölkerungsgruppen (Munsch 2021; Lüttringhaus 2000). Neben der partizipativen Haltung braucht es dafür - nach unserer Erfahrung aus der Zusammenarbeit mit verschiedenen Stadtverwaltungen - Ressourcen und eine Stelle bzw. Person in der Verwaltung - möglichst außerhalb der fachlichen und hierarchischen Struktur als Stabstelle o. ä. - an der alle Fäden zusammenlaufen. Dies schließt die Abstimmung baulich-räumlicher Entwicklungen, Nutzungen und Funktionen im Stadtgebiet ebenso ein wie soziale und kulturelle Entwicklungen. Damit wäre auch die Grundlage gelegt, um in interdisziplinärer Zusammenarbeit unterschiedlicher Verwaltungsabteilungen sowie mit den Akteur*innen der beiden anderen Seiten der Pyramide eine partizipative Haltung zu erarbeiten und zu erproben.

Zum Abbau der Hürden für Veränderungen, die sich aus dem aktuellen Erfahrungshorizont ergeben, zur Moderation der not-

Die Unterstützung und Förderung der Teilnahme wenig partizipationsaffiner Bevölkerungsgruppen ist deshalb ein unabdingbarer Teil von Partizipation, weil nur damit – zB mittels Losverfahren - „demokratische Gleichheit“ gewährleistet werden kann.

Tamara Ehs (2019) zur Kritik darüber:

„Die oft sorgenvolle Frage jener, die zum ersten Mal mit dem Thema konfrontiert sind, ob die Teilnahme an gelosten Bürgerräten etwa ähnliche Pflichtqualität habe oder erlangen müsste wie in der Schöffen- und Geschworenengerichtsbarkeit, stellt sich demnach nur, wenn die politisch Verantwortlichen nicht bereit sind, genügend Organisationsmittel zur Verfügung zu stellen. Nur wer die Teilnahme nicht so niederschwellig und einladend wie möglich gestaltet, muss auf Druck und/oder gar Bußgelder setzen.“ (aus: [Die demokratische Gleichheit des Loses: Aus der Nische des Rechtswesens zurück in die Polis, S 24](#))

Das folgende Beispiel aus Dresden zeigt, was passiert, wenn dies nicht berücksichtigt wird. Trotz ehrbaren Bemühens.

Transformation
durch die
Gesellschaft

Norbert Rost

Bürgerbeteiligt zur nachhaltigen Zukunftsstadt

*Bürgerbeteiligung kann tiefer gehen als Info-Veranstaltungen, Dialoge oder Meinungsabfragen erwarten lassen. Bürger*innen können selbst die Stadt gestalten. Wie solche Bürgerprojekte entstehen können, hat Dresden im Rahmen des Zukunftsstadt-Städte Wettbewerbs erprobt und dabei wertvolles Prozess- und Methodenwissen sowie allerlei Beteiligungsartefakte generiert: ein Zukunftsbild, eine Zukunftsbahn, Visionsblätter für Projektwerkstätten, die Rolle eines „Planungspaten“ und letztlich für den Wissenstransfer einen Werk-StadtKoffer und eine Digitale Projektfabrik.*

Stellen wir uns vor, wir würden die Transformation von Städten, Gemeinden und Regionen in Richtung Nachhaltigkeit ernsthaft angehen. Wir würden erkennen, dass kommunalen Verwaltungen dabei eine zentrale Rolle zukommt, diese aber auch begrenzt sind in ihrem Einfluss, ihren Kapazitäten und Ressourcen. Stellen wir uns vor, wir könnten das Interesse der Bürger*innen sowie von Unternehmen an ihrer Heimat aufgreifen, und sie zielgerichtet für die Umsetzung eigener Transformationsprojekte vor Ort aktivieren. Nicht die Verwaltung würde die meisten dieser Vorhaben umsetzen, sondern die Kooperationspartner selbst. Stellen wir uns vor, die durch Klimawandelberichte sensibilisierten und durch Ortskenntnis und Fachwissen ausgestatteten Bürger*innen und Unternehmer*innen würden in einem Beteiligungsprozess Projektideen sichtbar machen, sich zu Projektteams verbünden und eigenständig auf eine Umsetzung hinarbeiten. Begleitende Workshops und gezieltes Mentoring würde die Menschen zur Planung, Kooperation und Umsetzung befähigen. Stellen wir uns vor, dies würde an allen Orten Deutschlands, Europas und der Welt passieren, so würde die Transformation von unten passieren.

Das Besondere dieses Beteiligungs-Ansatzes: Es ginge weniger darum, über Wege und Strategien zu diskutieren oder Meinungen abzuholen, sondern darum, einen Verbund von Einzelprojekten kollaborativ umzusetzen. Es ginge weniger darum, die Kritik an allem, was nicht geht, zu wiederholen, sondern mit einer „Koalition der Willigen“ konkrete Veränderungen vor Ort zu bewirken. Es ginge auch darum, die Verantwortung zur Weiterentwicklung unserer Städte, Gemeinden und Regionen auf die Schultern der Bürgerschaft zu legen und von der verbreiteten „Förderungskultur an die Verwaltung“ zu einer „Kooperationskultur mit der Verwaltung“ zu kommen – anhand konkreter Projekte, die offen sind für Selbstwirksamkeit, in einem Beteiligungsraum, der offen ist für Projektvorhaben aller Couleur.

Kooperation statt Forderungen

Wir haben so etwas in Dresden erprobt.

Zukunftsstadt Dresden: Beteiligung mit Verantwortungsübertragung

2015 rief das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) einen Städtewettbewerb aus. Unter der Forschungsagenda „Forschung für Nachhaltige Entwicklung“ (FONA) sollten Städte erproben, wie man mit Bürgerbeteiligung zu einer nachhaltigen Zukunftsstadt kommt. Drei Phasen sollte der Wettbewerb haben und von anfänglich 168 Bewerberstädten sollten 50 in Phase 1 Visionen ihrer nachhaltigen Zukunft erarbeiten, 20 sollten in Phase 2 Strategien zu deren Erreichung formulieren und 8 sollten diese Strategien in einer dritten Phase beispielhaft im Reallabor erproben – alles mit wissenschaftlicher Begleitung. Ausgangspunkt war die Erkenntnis, dass die Nachhaltigkeitstransformation auf lokaler Ebene passieren muss und die Städte die Orte sind, an denen der Großteil von Ressourcen verbraucht und wegen derer der Großteil der Emissionen produziert wird – in denen aber zugleich das größte Innovations- und Aktivierungspotenzial steckt. Wie ließe sich dieses Potenzial in einer Halbmillionenstadt heben? Ich habe die ersten zwei Phasen von 2015 bis 2018 als Projektleiter konzipiert

Kursbuch Bürgerbeteiligung #5 | 343

und dann in ...
nehmerfeldes ins Finale geführt zu haben.

Die Mehrstufigkeit des Verfahrens und der Wettbewerbscharakter mit ungewissem Ausgang zwang uns von Anfang an, gewisse Haltungen einzunehmen, die wir offensiv an die Teilnehmerschaft kommuniziert haben:

- „Wir wissen nicht, wie das Ergebnis unserer Aktivitäten aussehen wird und wie das BMBF dieses Ergebnis beurteilen wird, aber wir bemühen uns im Sinne aller Teilnehmenden und unserer Stadt.“
- „Wir können euch Teilnehmenden nichts für euer Engagement geben, außer das Versprechen, dass wir alle gemeinsam etwas lernen werden und gutes Essen und spannende Menschen zu jedem Workshop.“
- „Was auch immer als Teilergebnis entsteht: Nicht die Dresdner Stadtverwaltung wird es umsetzen, sondern ihr selbst! Aber wir helfen bei allen Schritten, soweit es geht.“
- „Ihr seid die Expertinnen und Experten für unsere Stadt und für die Themen, an denen ihr arbeitet! Stadt ist so komplex, dass kein Einzelner alles weiß und kann, der Schwarm muss sich zu eigenständigem Handeln befähigen.“
- „Ich als Projektleiter verstehe mich als Hebamme: Ich mache das Kind nicht, ich trage es nicht aus, ich ziehe es nicht auf, aber ich begleite die Eltern dabei, gut für sich und ihr Baby zu sorgen.“

Hinzu kam, dass wir am Anfang des Beteiligungsprozesses selbst noch nicht wussten, wie er genau ausgestaltet wird, welche Meilensteine angestrebt werden, mit welchen Methoden wir arbeiten usw. Auch dies haben transparent kommuniziert, um die Erwartungen auszubalancieren. Mit diesen Haltungen haben wir deutlich gemacht, dass es nicht darum geht, Meinungen „abzuholen“, die dann „von der Verwaltung verarbeitet“ werden, oder Raum für Kri-

344 | Kursbuch Bürgerbeteiligung #5

tik oder Protest zu geben, sondern darum, selbst in konstruktives Handeln zu kommen und Verantwortung zu übernehmen.

Natürlich siebt solch eine Haltung Menschen aus dem Prozess: Wo kein Raum zum Meckern ist, sondern konstruktives Vordenken der Stadtzukunft und produktives Arbeiten an Projekten und Projektplänen gefragt ist, bleiben Meckerer fern oder transformieren zu Mitmachern. Natürlich hat solch ein Prozess einen gewissen Anspruch und es bedarf gewisser Fähigkeiten oder den Willen, sich selbst zu befähigen, sodass wir einen hohen Akademiker- und Freiberufler-Anteil unter den Teilnehmer*innen hatten. Circa 300 Menschen beteiligten sich zu Spitzenzeiten direkt an dem über mehrere Jahre laufenden Prozess, was für solche komplexen Beteiligungsprozesse gut, für eine Halbmillionenstadt wie Dresden ausbaubar ist. Gelernt haben wir alle viel.

Kein Raum für Destruktion

Die Ergebnisse: Zukunftsbild und Transformationsexperimente

Ziel der ersten Zukunftsstadt-Phase war es, binnen neun Monaten gemeinsam mit der Bürgerschaft eine Vision der nachhaltigen Zukunftsstadt zu erarbeiten und diese visuell darzustellen. 2015 gab es dazu keine Blaupausen des Ministeriums: weder wie das Ergebnis auszusehen habe, noch wie es erreicht werden kann. Das entstandene Dresdner Zukunftsbild zu finden auf der Webseite Zukunftsstadt-Dresden.de, ist eine visuelle Darstellung über fünf Ebenen, die die Stadtzukunft von der kleinsten Ebene – der einzelnen Stadtbewohnerin – bis zur Einbettung der Stadt in die globale Ebene beschreibt:

- Auf der untersten Ebene der Selbstverantwortung haben wir eine Kultur des respektvollen Miteinanders und eine Stadt der nachhaltigen Kooperation beschrieben, versinnbildlicht durch miteinander tanzende Menschen – es geht darum, den/die Einzelne und ihre Verbindung zu anderen in einer wünschenswerten Form hervorzuheben.

Kursbuch Bürgerbeteiligung #5 | 345