

Bürgerbeteiligung in Konstanz: Weit mehr als die Einbeziehung in Entscheidungsprozesse

Martin Schröpel

Bürgerbeteiligung hat in Konstanz einen hohen Stellenwert. Mit der Schaffung der Stelle eines/einer »Beauftragten für Bürgerbeteiligung und Bürgerschaftliches Engagement« im Referat des Oberbürgermeisters wurde im Jahr 2013 damit begonnen, die Arbeitsfelder Bürgerbeteiligung und Engagement strategisch auszurichten und systematisch zu gestalten. 2013 wurden »Leitlinien für Bürgerbeteiligung« beschlossen. Seitdem wird halbjährlich eine öffentliche Vorhabenliste erstellt, die in einfacher Sprache über alle wichtigen Vorhaben und Planungen in der Stadt informiert.

Was ist Bürgerbeteiligung?

»Bürgerbeteiligung ist die Beteiligung der Bürgerschaft an einzelnen politischen ... Planungsprozessen.«

Diese Definition aus dem Online-Lexikon Wikipedia entspricht weitgehend der Wirklichkeit. Kritisch betrachtet kann man sagen, dass Bürgerbeteiligung schon so sehr Teil der kommunal gesteuerten Planungsprozesse geworden ist, dass sie auch deren Handlungslogiken folgt: Die kommunale Bürgerbeteiligung orientiert sich an der Versäulung und dem Zuständigkeitsdenken der Verwaltung. Sie ist festgezurrt in einem starren kommunalen Selbstverständnis.

Hierzu sollen in diesem Beitrag einige Eindrücke und Erkenntnisse aus der Praxis geschildert werden. Wir starten mit einer alltäglichen Begebenheit aus der kommunalen Arbeit:

Am 23.07.2020 hatte die Sitzung des Gemeinderats der Stadt Konstanz 41 öffentliche und 10 nichtöffentliche Tagesordnungspunkte. Sie dauerte laut Protokoll von 10:00 Uhr morgens bis 0:15 Uhr des folgenden Tages. Es wurde viele Entscheidungen getroffen, lediglich bei zweien davon waren die Einwohner/innen im Vorfeld in Form von »geregelten« Prozessen beteiligt worden. Was bedeutet das für die Bürgerbeteiligung? Ist die Bürgerbeteiligung oder gar die Demokratie in Konstanz in Gefahr? Ich denke nicht, denn das Arbeitsfeld Bürgerbeteiligung in der Kommunalverwaltung sollte mehr sein, als die Organisation und die Begleitung geregelter Beteiligungsprozesse.

Bürgerbeteiligung ist bunt

Bürgerbeteiligung ist ein recht amorphes Gebilde. Sie lässt sich eigentlich nicht in Verwaltungsschemata denken, sie ist vielgestaltig, spontan, überraschend, geplant, teils unangenehm, teils hilfreich. Sie ist abhängig von übergeordneten Themen und Stimmungen. In der Kommune als »Lernfeld« der Demokratie treffen Interessen, Betroffenheiten, Parlamentarismus und Stimmungen unmittelbar aufeinander. Das Aufregende dabei ist: Die Stadt, beziehungsweise das Stadtparlament, hat vielfältige und gute Möglichkeiten auf das Geschehen gestaltend Einfluss zu nehmen – zu agieren, zu reagieren und zu gestalten.

Mit Blick auf die Wikipedia-Definition stellt sich auch die Frage, ob eine »Fridays for Future«-Demonstration oder ein Routinegespräch des Stadtplanungsamtes mit einer örtlichen Bürgergemeinschaft oder Absprachen des Sportamtes mit dem Stadtportverband Formen der Bürgerbeteiligung sind.

Aus meiner Sicht ist der geregelte Prozess der Bürgerbeteiligung im Rahmen von städtischen Planungen eine Kernkompetenz. Der Umgang mit dem Thema in den Kommunalverwaltungen kann als pragmatisch bezeichnet werden. Die allermeisten Planer/innen, denken heute das Thema Bürgerbeteiligung immer mit. Unter Einbezug von externen Fachpersonen und politischen Abwägungen kann gemeinsam mit den Einwohner/innen ein ausgewogenes Ergebnis erzielt werden. Bürgerbeteiligung bei Planungen »mitzudenken« erwarten die Einwohner/innen von der Verwaltung – zu Recht.

Auch das wissen wir: Methoden sind weniger wichtig als der Gesamtprozess. Denn geregelte Prozesse der Bürgerbeteiligung sind dann besonders erfolgreich, wenn es gelingt, eine kluge und nachvollziehbare Schrittfolge – von der Planung über die abgestufte Beteiligung und Kommunikation bis zur Rückkopplung der Ergebnisse an das Stadtparlament – zu organisieren. Und wer es schafft, den Prozess gemeinsam mit Stakeholdern zu organisieren, hat es besonders gut gemacht.

Im Folgenden möchte ich aber den Blick auf das bedeutungsvolle Umfeld von geregelten Bürgerbeteiligungsprozessen werfen, auf das soziale System Zivilgesellschaft.

Eine Erkenntnis vorab: Aus meiner Sicht ist es wichtig, Bürgerbeteiligung und Engagementförderung in der Kommune als strategische Einheit zu entwickeln.

1. Bürgerbeteiligung steuern heißt »flexibel bleiben«

»Free your heel and your mind will follow.« Leitspruch der Telemark-Skifahrer/innen

Die Verwaltung verfolgt tendenziell das Ziel, in geregelten Strukturen und Prozessen zu arbeiten. Die Wirklichkeit ist da schon etwas anders. Der erfolgreiche Einfluss der Bewegung »Fridays for Future« auf politische Entscheidungsträger/innen ist unbestritten. Dabei handelt es sich aber um eine Gruppierung, die keinen umfassenden inneren Diskurs über gemeinsame Ziele führt, deren Sprecher/innen zumeist keine Legitimation durch die Anhänger/innen erfahren haben und keine Verfassung, Rollen und Strukturen definiert. Wie geht die Kommune damit um, welche Rolle spielen dabei die Partizipationsbeauftragten?

Als ich meine Stelle als Beauftragter für Bürgerbeteiligung bei der Stadt Konstanz antrat, fragte mich ein Bürger, ob ich so eine Art »Volkstribun« sei. Die waren im alten Rom (zumeist) Vertreter des Plebs, also des einfachen Volkes ohne Wahlrecht, horchten auf die Stimme des Volkes und hatten sogar (zumeist) ein Vetorecht in legislativen Verfahren. Ich antwortete damals, dass ich Mitarbeiter der Verwaltung bin. Die Frage ist: Schauen die Partizipationsbeauftragten zu sehr nach innen, auf die Verwaltung und zu wenig nach außen, auf die Einwohnerschaft?

Zurück zu »Fridays for Future« und zum Kernanliegen dieses Beitrags: Ich plädiere dafür, das Aufgabenfeld Bürgerbeteiligung in der Kommune weiter zu fassen. Bürgerbeteiligung ist in diesem Sinne nicht nur die Organisation kluger Beteiligungsprozesse, die Erstellung von Vorhabenlisten oder die Beratung der Fachämter zu Fragen der Einbeziehung von Einwohner/innen in Entscheidungsprozesse. Bürgerbeteiligung sollte darüber hinaus auch das Ohr an der Zivilgesellschaft haben, Strömungen, Stimmungen, Erwartungen und aufkommende Bedarfe erfassen, Risiken analysieren. Und sie sollte das Mandat haben, auf »ungeregelte« Formen der Beteiligung zuzugehen, um frühzeitig den Dialog zwischen den Akteuren zu organisieren. Es wäre wichtig, dieser Vielfalt im

Vorfeld von Bürgerbeteiligung mit mehr »Flexibilität« begegnen zu können. Jetzt bitte nicht falsch verstehen: Es geht nicht um Verhinderung, sondern um Gestaltung. In der Folge stimmt sich die Verwaltung frühzeitig in agilen Prozessen zu aufkommenden Stimmungen, Forderungen oder Erwartungen der Einwohner/innen, zu Risiken und Situationen ab. Sie erkundet mögliche Strategien, sie agiert, statt zu reagieren.



Abbildung 1 © js-fotografie

2. Bürgerbeteiligung heißt »Vertrauen schaffen«

»Ohne Vertrauen ist alles nichts.«

Wir wissen es eigentlich: Ohne Vertrauen funktioniert unser »System Bürgerbeteiligung« nicht. Wenn – wie eingangs beschrieben – im Stadtparlament über 51 Tagesordnungspunkte debattiert wird und viele Entscheidungen getroffen werden müssen, ist es hilfreich, vertrauen zu können – in die Arbeit des Stadtparlaments und die Arbeit der Verwaltung mit ihren Fachleuten. Bürgerbeteiligung ist ja kein Massenphänomen, die meisten Einwohner/innen wollen den kommunalen Institutionen vertrauen dürfen. Sie erwarten im Stadtparlament einen Abwägungsprozess, bei dem viele Interessen, die Stimmen der Stillen, Erforderlichkeiten, Bedarfe und Bedürfnisse berücksichtigt werden, bevor eine Entscheidung getroffen wird.

Vertrauen entsteht an vielen Stellen, die auf den ersten Blick gar nichts mit Bürgerbeteiligung zu tun haben: bei einem freundlichen Gespräch im Bürgeramt, durch verlässliche Servicestandards, freundliche Briefe von der Stadt, gute Informationsbereitstellung über kommunale Planungen und – last but not least – auch durch gute Beteiligungsprozesse.

Wenn das Verhältnis zwischen Einwohner/innen und Verwaltung oder Stadtparlament von Misstrauen geprägt ist, sind kompliziertere Beteiligungsprozesse sehr wahrscheinlich. Die Gefahr ist groß, dass das Metaproblem

»Vertrauensverlust« zu völlig überraschenden Zeitpunkten in einem beliebigen Beteiligungsprozess zum Vorschein kommt oder unerkannt destruktiv wirkt.

3. Bürgerbeteiligung braucht das Engagement in Vereinen und Initiativen

Dass die Einwohner/innen heute an kommunalen Planungen und Entwicklungen stärker beteiligt werden als vor 40 Jahren, ist unbestritten. Ein wesentlicher Faktor dafür ist die sogenannte »Bildungsexpansion«, die zu höherer Artikulationsfähigkeit und zu einem größeren Artikulationswillen führt. Beides bringt uns aber nicht zwingend zu gelingenden, demokratischen oder gar deliberativen Prozessen. Wie wir miteinander umgehen, etwas aushandeln, demokratische Entscheidungen akzeptieren, mit Sieg oder Niederlage umgehen, ist eine Frage der persönlichen Haltung und Verortung in einer Gemeinschaft.

In Konstanz gibt es 702 Vereine, die alle einen Vorstand gewählt haben. Sie organisieren, planen, budgetieren, verhandeln, stimmen ab oder entscheiden. Vereine und auch Initiativen sind wunderbare Keimzellen der Demokratie. Nicht nur deshalb, weil sich Menschen unterschiedlicher Bildungsstände, Milieus und Herkunft miteinander demokratisch organisieren, sondern weil Begegnungen stattfinden, weil sich Meinungen und Stimmungen aggregieren, und weil sich diese immer wieder neu entlang gesellschaftlicher Veränderungsprozesse ausrichten und anpassen (oder auch untergehen).

Vereine und Initiativen sind also Teil und essentielles Treibrad für gesellschaftliche Entwicklungen. Ihre Leistung im Sinne einer Co-Produktion für eine lebenswerte Kommune ist enorm. Wir freuen uns über ein breites kulturelles Angebot, Nachbarschaftshilfe, ein vielfältiges Sportangebot oder die Möglichkeit, gemeinsam mit anderen ein Interesse zu pflegen.

Dahinter liegt allerdings noch eine weitere, sekundäre Leistung:

Einwohner/innen, die in Vereinen Verantwortung tragen, können dort lernen, ihre Meinung zu äußern, zu vertreten, durchzusetzen, anzupassen oder zurückzunehmen. Richtungsentscheidungen kondensieren in Beschlüssen. Die erfolgreiche Organisation eines Projekts kann zudem lehren, dass man nur gemeinsam stark ist und erschließen, wie komplex Planungsprozesse sein können. Vereine ermöglichen also, sich unabhängig vom kulturellen Hintergrund Fähigkeiten anzueignen, die in Bürgerbeteiligungsprozessen hilfreich sein können.

4. Bürgerbeteiligung braucht Wirksamkeit

Leben heißt: teilhaben und wirksam werden

Wer sich aus Interesse in einem Verein, einer Initiative oder einem Projekt engagiert, nimmt Kontakt auf mit seinem Umfeld, anderen Menschen, der Gesellschaft und Entscheidungsstrukturen. Die Freude am gemeinsamen »Tun« und das Gefühl »wirksam« zu werden, stehen dabei in der Regel im Vordergrund.

Die Kontaktaufnahme ist die Grundlage für die Anteilnahme auch an anderen gesellschaftlichen Prozessen und für ein Gefühl der Verantwortung für kommunale Entwicklung. Alle zusammen sind sie eine gute Voraussetzung für politisches Engagement mit Weitblick. Die Aktivierung der Einwohner/innen beginnt damit oft sehr niedrigschwellig bei einem freiwilligen Engagement, das man aus Interesse gemeinsam mit anderen verfolgt.



Abbildung 2 ©js-fotografie



Abbildung 3 ©js-fotografie

Die Kommune kann durch ein geschicktes Vereinsmanagement Gelegenheiten für ein »wirksam werden« schaffen oder fördern. Ganz »nebenbei« wird damit auch die Co-Produktion der Zivilgesellschaft im Gemeinwesen vorangebracht.

Neben den Vereinen spielt auch die Quartiersentwicklung – ausgerichtet an strategischen Zielen – eine wichtige Rolle. Interessenübergreifende Stadtteilzentren können Keimzellen der Aktivierung und des »wirksam werdens« sein. Sie bieten idealerweise Freiräume, Engagement-Möglichkeiten, Orte der Begegnung, Ermutigung und Unterstützung.

5. Bürgerbeteiligung braucht Handeln

Grau ist alle Theorie ...

Vor dem Hintergrund meiner persönlichen Erfahrung habe ich in diesem Beitrag versucht, den Blick auf die Bürgerbeteiligung zu weiten und deutlich zu machen, in welchen Rahmen die geregelte Bürgerbeteiligung eingebettet ist.

In jeder Kommune stellt sich die Frage nach den leitenden Motiven der Stadtentwicklung und den dazugehörigen Strategien. Das leitende Motiv meiner Arbeit ist die Stärkung des »Vertrauens der Einwohner/innen«. Dabei geht es um das Vertrauen in die Arbeit des Stadtparlaments und der Verwaltung. Wichtig ist aber auch das Vertrauen zwischen Verwaltung und Stadtparlament. Aus strategischer Perspektive betrachtet ist dafür die Einheit der Handlungsfelder »Förderung Bürgerschaftlichen Engagements« und »Bürgerbeteiligung« unabdingbar. Hier passt nicht nur vieles zusammen, es gehört auch vieles zusammen.

Einige in diesem Kontext besondere Steuerungselemente in Konstanz will ich hier aufzeigen:

Richtlinien zur Förderung von Führung und Organisation in Konstanzer Vereinen

In Konstanz wird den Themen Führung und Organisation ein starker Unterstützungsrahmen gegeben. Vereine sollen in Organisationsfragen und in der Führungsarbeit unterstützt und damit entlastet werden, um sich ihrem eigentlichen Vereinszweck erfolgreich widmen können. Dazu hat der Gemeinderat (Stadtparlament) Richtlinien verabschiedet und ein Budget von 50.000 € bereitgestellt. Damit wird ein kostenloses Fortbildungsprogramm für Verantwortungsträger/innen in Vereinen und Initiativen organisiert. Zusätzlich können Vereine bis zu 3.000 € erhalten (90%-Förderung), wenn sie eine Beratung benötigen, sei es zur Organisationsentwicklung, zur Umsetzung der DSGVO, zu einer rechtlichen Frage, zur Geschäftsfeldentwicklung oder für eine Supervision.

Bürgerbudget / Klimabudget

Neben den Fördermöglichkeiten im Bereich Sport und Kultur, können auch alle anderen Vereinen und Initiativen Mittel für die Umsetzung guter Projekte beantragen. Dazu gibt es ein Bürgerbudget und ein Klimabudget über 100.000 € bzw. 30.000 €. Über die Vergabe entscheidet jeweils ein Rat aus zufällig ausgewählten Einwohner/innen. Die Kriterien zur Beurteilung der eingereichten Projektanträge sind: Eigenleistung, Gemeinwohl fördern, Gemeinsinn schaffen oder Klimaschutz fördern.

Adressdatenbank aller Vereine

Aufwendig – und nicht so selbstverständlich wie es scheint – ist die gepflegte Adressdatenbank aller 700 Vereine und ca. 50 Initiativen in Konstanz. Sie ermöglicht eine gute und wertschätzende Kommunikation zu den Vereinsvorsitzenden.

Einladung des Oberbürgermeisters

Einmal im Jahr lädt der Oberbürgermeister die Vereinsvorstände zu einem informativen und auch unterhaltsamen Treffen ein. Eine gute Gelegenheit Danke zu sagen, Informationen weiter zu geben und sich für weitere Planungen inspirieren zu lassen.

Leitlinien für Bürgerbeteiligung

Leitlinien schaffen Klarheit bei Definitionen, Strukturen und Prozessen im Zusammenhang mit Bürgerbeteiligung. Eine informative Liste über alle, aus Bürgersicht wichtigen Planungen und Vorhaben der Stadt, einschließlich Bürgerbeteiligung, ist ein sehr wichtiger Baustein im Bereich »Vertrauensbildung«.

Zum Schluss

Um auf die Frage am Anfang des Beitrags zurückzukommen: Ist die relativ geringe Anzahl von geregelten Beteiligungsprozessen auf der Tagesordnung des Stadtparlaments nun eine gute oder eine schlechte Nachricht? Ich meine sie hat überhaupt keine Aussagekraft. Die Zufriedenheit der Einwohner/innen mit den Entscheidungen, Prozessen und »Produkten« ihrer Kommune spiegelt sich nicht in der Anzahl der Beteiligungsveranstaltungen. Im besten Fall könnte es ja auch sein, dass die Einwohner/innen keine Bürgerbeteiligung fordern, weil es der Verwaltung gelingt, gut zu planen.

Hinweis

Dieser Beitrag ist zuerst erschienen in: »Glaubwürdig beteiligen. Impulse für die partizipative Praxis«, Verlag Stiftung Mitarbeit, Bonn 2021, S. 53-62

https://www.mitarbeit.de/publikationen/shop/glaubwuerdig_beteiligen/

Autor

Martin Schröpel ist Mitarbeiter der Stadt Konstanz im »Referat Oberbürgermeister«. Seine Aufgaben sind die strategische Steuerung der Bereiche Bürgerbeteiligung und Engagement sowie die Planung und Umsetzung von Projekten in den genannten Bereichen.

E-Mail: martin.schroepel@konstanz.de

Redaktion

Stiftung Mitarbeit

Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft

Björn Götz-Lappe, Ulrich Rüttgers

Ellerstr. 67

53119 Bonn

E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de