

Bürgerbeteiligung in der Stadtentwicklung - Anspruch, Wirklichkeit, Erfolgsbedingungen

Sind Bürgerbeteiligungsleitlinien ein geeignetes Instrument für eine erfolgreiche Bürgerbeteiligung?

Veranstaltung des kommunalpolitischen forums e.V. (berlin) am 10.11.2018

Martin Beckmann

Erfolgsbedingungen für Bürgerbeteiligung aus gewerkschaftlicher Sicht

1. Kriterien einer erfolgreichen Bürgerbeteiligung

Innerhalb der DGB-Gewerkschaften und von ver.di besteht eine grundsätzliche Offenheit dafür, die repräsentative Demokratie durch Formen einer direkteren Bürgerbeteiligung zu erweitern. Dazu gehören zum einen direktdemokratische Elemente wie Volksentscheide, Bürgerbegehren oder auf EU-Ebene die Möglichkeiten der Europäischen Bürgerinitiative. Beispiele für gewerkschaftliches Engagement sind hier die Unterstützung kommunaler Volksentscheide etwa zur Rekommunalisierung von Wohnungsgesellschaften und Unternehmen der Daseinsvorsorge oder die wesentlich von ver.di mit getragene Europäische Bürgerinitiative Right to water gegen eine EU-getriebene Privatisierung der Wasserversorgung.

Zum anderen können Bürgerinnen und Bürger über Anhörungen und die Unterbreitung eigener Gestaltungsvorschläge an den politischen Entscheidungsprozessen insbesondere auf kommunaler Ebene mitwirken und so die lokale Demokratie mit weiterentwickeln. Allerdings sind hierfür einige Voraussetzungen zu erfüllen, denn Bürgerbeteiligung erhöht die Komplexität von Planungs- und Entscheidungsprozessen und den Ressourcen- und Kompetenzbedarf für die Verwaltung und die Politik. Der Deutsche Städtetag (2013: 10) hat Kriterien für eine umfassende kommunale Beteiligungskultur formuliert, die eine gute Orientierung liefern:

- Anerkennung der Interessenvielfalt sowie des Selbstbestimmungs- und Mitwirkungsbedürfnisses der Bürgerschaft.
- Einbeziehung aller sozialen und kulturellen Gruppen der Bevölkerung.
- Frühzeitige und umfassende Information über beabsichtigte Planungen und Projekte.
- Wertschätzung und Nutzung der Erfahrungen und des Sachverstandes von Bürgerinnen und Bürgern in allen Planungs- und Entscheidungsprozessen.
- Kooperative Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen für den Stadtrat in einem öffentlichen und ergebnisoffenen Diskurs.
- Wirtschaftlicher Umgang mit den knappen städtischen Ressourcen – sowohl im Verfahren als auch bei Lösungsvorschlägen.
- Aufstellung verlässlicher und verbindlicher Regeln für Beteiligungsverfahren.

2. Herausforderung Aktivierung

Eher bildungsferne Haushalte, Frauen, Migrantinnen und Migranten, ältere Menschen, Jugendliche, fachlich nicht Vorgebildete sind erfahrungsgemäß in Veranstaltungen der Bürgerbeteiligung unterdurchschnittlich vertreten. Die Folge ist eine mangelnde Repräsentativität der Ergebnisse von Beteiligungsprozessen. Die Aktivierung von Bürgerinnen und Bürger im

Bürgerbeteiligung in der Stadtentwicklung - Anspruch, Wirklichkeit, Erfolgsbedingungen

Sind Bürgerbeteiligungsleitlinien ein geeignetes Instrument für eine erfolgreiche Bürgerbeteiligung?

Veranstaltung des kommunalpolitischen forums e.V. (berlin) am 10.11.2018

Vorfeld von Partizipationsprozessen zählt deshalb zu den Voraussetzungen erfolgreicher Beteiligung.

Dabei sollten möglichst allen Bevölkerungsgruppen – unabhängig von Bildungsstand, Alter, Geschlecht, Herkunft etc. – gleiche Möglichkeiten zur Teilnahme angeboten werden. Voraussetzung dafür ist ein zielgruppenspezifisches Zugehen vor allem auf (aus unterschiedlichen Gründen) weniger aktive Bürgerinnen und Bürger. Insbesondere die Ansprache von Zuwanderern und von bildungsbenachteiligten Gruppen erfordert meist intensive und innovative Herangehensweisen, um sprachliche und kulturelle Barrieren zu überwinden. Die Spannweite der nutzbaren Aktivierungstechniken ist groß – sie reicht von Haustürgesprächen über regelmäßige Kontakte zu Multiplikatoren bis zu Versammlungen, Bürgerplattformen, von aktivierenden Befragungen bis zu Stadtteilsten. Viele Elemente können der Gemeinwesen- und Jugendarbeit entlehnt werden, bei denen aufsuchende Arbeit einen Schwerpunkt bildet.

3. Umsetzungsschritte

Notwendigkeit von mehr Personal- und Sachressourcen

Allerdings ist eine solche umfängliche Aktivierung, die im Vorfeld der projektbezogenen Bürgerbeteiligung stattfinden muss, mit einem erheblichen Ressourceneinsatz der Verwaltung verbunden. Notwendig ist hierfür insbesondere eine Professionalisierung, d.h. zusätzliche personelle und finanzielle Mittel. Sonst drohen neue Formen der Beteiligung an einer auch schon rein ressourcenmäßig überforderten, weil jahrelang auf Verschleiß gefahrenen Verwaltung zu scheitern.

Der DGB erhebt jährlich im Rahmen des DGB-Indexes Gute Arbeit in repräsentativen Umfragen, wie die Beschäftigten in Deutschland branchenübergreifend ihre Arbeitsbedingungen bewerten. Sonderauswertungen für einzelne Branchen und Beschäftigtengruppen liefern vertiefte Erkenntnisse. Eine solche Auswertung von 2017 für Beschäftigte im öffentlichen Dienst zeigt, dass auch dort die Arbeitsverdichtung zugenommen hat. So gaben 26 Prozent der Befragten an, dass sie sehr häufig unter Zeitdruck bei der Arbeit stehen und 32 Prozent, dass dies oft der Fall sei (DGB 2017: 13). Als wesentliche Gründe für Arbeitsdruck geben die Beschäftigten eine zu knappe Personalbemessung und zu viele gleichzeitig zu bearbeitende Vorgänge oder Projekte an (ebenda: 15). Unter diesen Bedingungen wachsen die psychischen Belastungen und Gesundheitsgefährdungen. Solche Arbeitsbedingungen sind keine geeigneten Voraussetzungen für die anspruchsvolle Aufgabe, Bürgerbeteiligung durch die Verwaltung angemessen begleiten zu können.

Fort- und Weiterbildung

Die für eine Beteiligungskultur erforderliche Vermittlung von Grundlagenwissen und Kommunikationskompetenz an Bürgerinnen und Bürger ist eine Aufgabe von Schulen, Volkshochschulen, aber auch der planenden Verwaltung. Die Verwaltung muss ihrerseits qualifiziert werden, um ihre Rolle als Moderator und „Aushandler“ der verschiedenen Interessen verantwortlich wahrnehmen zu können. Neben einem hohen Maß an Sozialkompetenz sollten die Beschäftigten insbesondere über folgende Kenntnisse und Erfahrungen verfügen:

- die Fähigkeit, beteiligungsrelevante Zielgruppen zu identifizieren und zu aktivieren sowie relevante Informationen angemessen aufzubereiten.

Bürgerbeteiligung in der Stadtentwicklung - Anspruch, Wirklichkeit, Erfolgsbedingungen

Sind Bürgerbeteiligungsleitlinien ein geeignetes Instrument für eine erfolgreiche Bürgerbeteiligung?
Veranstaltung des kommunalpolitischen forums e.V. (berlin) am 10.11.2018

- Methodenkompetenz: z. B. Moderation, Mediation, Projektmanagement und Prozesssteuerung.
- Medienkompetenz: zielgruppen- und themengerechter Einsatz unterschiedlicher Medien einschließlich E-Partizipation (Web 2.0, Social Media).

Veränderung der Organisation

Schließlich muss die Verwaltung als Organisation in der Lage und bereit sein, Prozesse zu moderieren, Beteiligung zu fördern, Informationen adressatengerecht zu vermitteln und bereichs- und fachübergreifend zu kooperieren. Wichtig ist es, eigene Personalressourcen in der Verwaltung für die Koordinierung von Bürgerbeteiligungsprozessen zu schaffen. Beteiligung kann dabei (Schwarz 2018: 13):

- in einer Stabs- oder Koordinierungsstelle gebündelt werden,
- Teil der jeweiligen Fachaufgabe sein,
- in einem neuen Querschnittsbereich angesiedelt sein,
- über anlassbezogene Projektgruppen umgesetzt werden,
- die genannten Ansätze kombinieren.

4. Wie Gewerkschaften und Personalräte für eine solche Politik gewinnen?

Nur wenn Belastungen in der Arbeit reduziert und zusätzliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden, werden die Beschäftigten im öffentlichen Dienst und ihre Interessenvertretungen Ansätzen einer stärkeren Bürgerbeteiligung offen und unterstützend begegnen. In diesem Sinne ließen sich der Ausbau der Mitbestimmung, etwa über einer Mitbestimmung bei der Personalbemessung und die Stärkung der Bürgerbeteiligung im Geiste einer umfassenden Demokratisierung miteinander verknüpfen, wie dies etwa im Impulspapier der ver.di-AG Wirtschaftsdemokratie (2015) angedacht worden ist.

Literatur

Deutscher Gewerkschaftsbund (2017): DGB-Index Gute Arbeit. Sonderauswertung: Beschäftigte im Angestellten- oder Beamtenverhältnis im öffentlichen Dienst, Berlin.

Deutscher Städtetag (2013): Beteiligungskultur in der integrierten Stadtentwicklung, Berlin.

Bürgerbeteiligung in der Stadtentwicklung - Anspruch, Wirklichkeit, Erfolgsbedingungen

Sind Bürgerbeteiligungsleitlinien ein geeignetes Instrument für eine erfolgreiche Bürgerbeteiligung?
Veranstaltung des kommunalpolitischen forums e.V. (berlin) am 10.11.2018

Schwarz, Christine (2018): Die Verwaltung zur Beteiligung befähigen, Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin.

ver.di-AG Wirtschaftsdemokratie (2015): Impulspapier Wirtschaftsdemokratie, Berlin.