

# Bürgerbeteiligung

Vortrag Landkreis Dachau 23.2.2015

Dipl. Geogr. Ursula Ammermann



# Inhalte

- Bürgerbeteiligung – ein vielschichtiger Begriff
- Grundregeln für gute Beteiligungsprozesse
- Verfahren und Methoden
- Best practise

# Bürger-Beteiligung – ein vielschichtiger Begriff

*Die Frage ist: Sehen wir Demokratie nur als formalen Prozess von Wahlen, aus denen Regierungschefs hervorgehen? Oder sehen wir darin auch eine Kultur von Debatten, zulässiger Kritik, von zivilen Rechten und der Sorge über Ungleichheit jeder Art?“*

(Colin Crouch, britischer Politikwissenschaftler, 2008)

# Bürgerbeteiligung

= Beteiligung (Partizipation) der Bürgerinnen und Bürger an politischen Entscheidungen, über die Wahl von politischen Vertretern in Bundes-, Landes- und Kommunalparlamenten hinaus

(oft auch als Öffentlichkeitsbeteiligung bezeichnet)

# Teufelskreis der Vorurteile

„Das sind doch alles Alibiveranstaltungen“

„Die machen doch sowieso was sie wollen“



„ Das raubt uns Zeit und Geld“

„Die sind nur mit ihren Partikularinteressen  
beschäftigt“

„Da kommen doch immer die gleichen“

# Was bringt Beteiligung?

- Einbindung des lokalen und regionalen Vor-Ort-Wissens
- Herstellung breiter Interessenbasis / Interessenausgleich der Zielgruppen Bevölkerung, Akteure, Verwaltung, Politik...
- Kenntnis und Nivellierung von Partikularinteressen
- Qualitätsverbesserung der Projekte
- Gegenseitiges Lernen und Verstehen
- Stärkung des gegenseitigen Vertrauens
- Erhöhung der Akzeptanz bei Planung und Umsetzung
- Befürworter / Unterstützer für die spätere Umsetzung
- Legitimation des Handelns
- Rechtzeitiges Erkennen von Konflikten

# Risiken und Grenzen

- Wechselnde Beteiligte im Verfahren
- Durchsetzen von Einzelinteressen
- Fehlende Verantwortungsübernahme
- Mängel in der Umsetzung
- Bockadehaltungen
- Unvereinbare Positionen
- Externe Zwänge, Gesetze
- Zu geringe Spielräume (politisch, finanziell, Gestaltungsbreite)
- Fehler im Verfahren
- Falsche Einschätzung der Situation

# Bürgerbegehren Bayern 1995 - 2010

Insgesamt 2194 einschließl. Ratsbegehren:

- Entsorgungsprojekte 143
- Bauleitplanung 217
- **Verkehrsprojekte 468**
- Wirtschaftsprojekte 384
- Mobilfunk 117
- Infrastruktur /Versorgung 282
- Sozial- und Bildungseinr. 289



# Gut Beteiligten heisst

- Ziele, Handlungsspielräume, Grenzen benennen (Transparenz)
- Klare Regeln im Umgang miteinander setzen
- Richtigen Zeitpunkt wählen
- Geeignete Verfahren wählen
- Professionell vorbereiten
- Zielgruppen und Schlüsselpersonen einbinden
- Politische und verwaltungsinterne Absicherung – Umgang mit den Ergebnissen
- Feedback und zeitnahe Umsetzung
- Zeit, Zeit, Zeit (Prozess und Kontinuität)
- Verantwortung aller für das Ergebnis
- Klarheit in den Rollen herstellen

# Rollen in der Beteiligung

## Stadtrat

- Nimmt als Beobachter an BB teil
- Setzt sich ernsthaft mit den Ergebnissen auseinander
- Entscheidet über die Umsetzung und begründet seine Entscheidung
- Unterstützt die Verwaltung beim Feedback zur Umsetzung

## Verwaltung

- ist fachlicher Experte, informiert politisch neutral, ehrlich und objektiv
- Ist stetiger Ansprechpartner für die Bürger
- Schafft Überblick über Planung, Verfahren, Alternativen
- Wählt Ziele und Form d. Beteiligung
- Kommuniziert die Umsetzung

## Bürger

- Wird informiert und qualifiziert sich
- Bringt sich in definiertem Rahmen mit Vor-Ort-Wissen in die Planung ein
- Nimmt verbindlich am Verfahren teil
- Erhält Feedback zur Umsetzung

## Moderatoren

- Sind zeitlich begrenzte Prozessverantwortliche
- Sind inhaltlich neutral und allparteilich
- Gestalten den Prozess
- kontrollieren die Einhaltung der vereinbarten Regeln und Strukturen
- Unterstützen beim Feedback

# Gut Beteiligten heisst

- Grenzen klarstellen:
  - Beteiligungsgremien haben keine Entscheidungskompetenz
  - Beteiligungsergebnisse und -gremien haben eine bedingte / zeitbegrenzte Legitimation - **Umsetzung muss zeitnah erfolgen**
  - Entscheidung bleibt den politischen Gremien vorbehalten
- Beteiligungsverfahren haben – außer Mediation – keine Konsenspflicht
- Auch Bürger haben Pflichten, wenn sie sich beteiligen
  - Sich informieren
    - Sich kontinuierlich einbringen
      - Zum Ergebnis stehen bzw. es akzeptieren

# Wen beteiligen?

## **Nicht alle können und wollen beteiligt werden (siehe Wahlbeteiligung)**

Beteiligungsbereitschaft auch immer abhängig von persönlicher Betroffenheit

Nicht zwingend die „schweigende Mehrheit“, aber deren Interessen einbinden

## **Klären im Vorfeld:**

- Welche Interessensfelder sind vom Projekt betroffen?
- Welche Interessen lassen sich durch Vertreter einbinden?

## **Vorteile:**

- Vielfältigkeit der Argumente sichern
- Argumentationshilfe gegen Angriffe aus der Öffentlichkeit

# Wen beteiligen?

Immer da: Die  
Beteiligungsaristokratie

Deswegen: Zielgruppen im Vorfeld  
definieren,  
Demograf. und Sozialstruktur der  
Gemeinde, des Landkreises  
analysieren  
Sich Gedanken über Motive und  
Motivation machen

Multiplikatoren, Akteure,  
Stakeholder suchen und persönlich  
ansprechen: Soziales, Wirtschaft,  
Bildung, Sport, Kultur...  
Lokale Strukturen analysieren und  
einbinden

Zielgruppenspezifische Methoden  
und Zeiten: Kinder und  
Jugendliche, sozial Schwächere,  
SeniorInnen, Frauen,  
MigrantInnen ...

Methodenmix: Worldcafe,  
Stadtteilbüro, Spaziergänge,  
Rundfahrten, Umfragen, Internet,  
Jugendprojekte, Ombudsleute,  
Anwaltsplanung etc.

Mit Enttäuschung umgehen: Es  
braucht Zeit, nicht alle werden sich  
beteiligen

# Internet und social media

- Online und Offline gemeinsam – Internet und social media allein ist keine Beteiligung
- Information, Meinungs austausch, kontrollierter Dialog
- Plattform für neue Ideen und Themen, die den Menschen am Herzen liegen
- Zeitlich unabhängiger Austausch
- Erschließen neuer Zielgruppen
- Gefahren: Verselbstständigung der Debatte, Anonymität
- Wie demokratisch sind soziale Netzwerke?

# Ende gut, alles gut?

Beteiligung erfolgreich – trotzdem Widerstand?

**Bürgerproteste im Nachhinein  
sind nichts Ungewöhnliches!**

Analysieren und Erkennen:

- Was sind die Ursachen? (keine/zu wenig BB, Profilierung, persönl. Fehden, Misstrauen, schlechte Erfahrungen...)
- Welcher Grad an Betroffenheit? (persönl., Gruppeninteresse...)
- Welche Akteure stehen dahinter?
- Welcher Grad an Einflussmöglichkeit?

# Die Auswahl des Verfahrens Von der Information zur Kooperation



# Stufen der Beteiligung

Stufe 4: Kooperation

nach Bischoff/Selle/Sinning (1996)



Stufe 3: Beteiligung



Stufe 2: Informieren und Meinungen bilden



Stufe 1: Erkunden von Interessen  
und Meinungen

# Verfahren der Bürgerbeteiligung auf den vier Stufen

## **Stufe 1: Erkunden von Interessen und Meinungen**

- Befragungen (Online, Offline)
  - Aktivierende Befragungen
    - Beobachtungen

## **Stufe 2: Informieren + Meinungen bilden**

- Exkursionen, Ortsbegehungen, Besichtigungen
- Vortrags- und Diskussionsveranstaltungen
  - Ausstellungen
    - Internet

# Verfahren der Bürgerbeteiligung auf den vier Stufen

## Stufe 3: Beteiligung

- **Rechtlich definierte Beteiligungsinstrumente**
  - Bürgerversammlungen
  - Bürgerbegehren / Bürgerentscheid
  - BauGB, Planfeststellungsverfahren
- **Freiwillige, informelle Beteiligungsinstrumente**
  - Planungswerkstatt, Open space,
  - Zukunftswerkstatt, Leitbilderarbeitung,
  - Bürgergutachten, Word cafe .....

## Stufe 4: Kooperation

- Mediation
- Runder Tisch z.B. lokale Agenda

# Best practise

Dialogisches Verfahren  
Open Space  
Bürgergutachten  
Mediation



# Nachfolgenutzung Paulanerbrauerei

Umstrukturierung der Betriebsflächen der Paulaner Brauerei auf drei Teilflächen (insgesamt 9 ha) im Stadtbezirk Au-Haidhausen (Nockerberg)



# Die Stimmung im Stadtviertel

- Befürchtungen vor einem Ghetto für Besserverdienende (Luxusbauten)
- Angst vor Verlust an Identität und Charakter der Au
- Befürchtung von die Struktur zerstörenden Hochhäusern und negativen Stadtbildveränderungen
- Viele Anträge auf Bürgerversammlungen und vom Bezirkssauschuss:

Keine Hochhäuser

an Bestand angepasste Neubauten

keine langweiligen Fassaden

Gewerbe ermöglichen

Grundschule einplanen – keine Erweiterung Grundschule an der Hochstraße

keine Luxusbauten - gemischte Wohnungsstruktur

keine Verbauung der Isarhangkante

Frühe Bürgerbeteiligung

# Nachfolgenutzung Paulanergelände 2012- 2013

## **Das Vorgehen von 2012 - .....**

- Info-Abend vor Wettbewerb 2012
- Durchführung des Wettbewerbes 2012- 2013
- Ausstellung aller Entwürfe und Planungswerkstatt mit Preisträgern
- Erörterungsveranstaltung nach BauGB
- Jurysitzung mit Klärung des 1. Preises
- Informationsveranstaltung nach Juryentscheid 2013
- Weitere Veranstaltungen im Bauleitplanverfahren...

## **Beteiligt haben sich insgesamt**

über 1000 Bürgerinnen und Bürger

# Anregungen aus der Bevölkerung

## Die Wettbewerbsergebnisse wurden überarbeitet

- Keine Hochhäuser
- Einige Satteldächer statt nur Flachdächer
- Keine Verbauung des Zugangs zur Isar
- Große Innenhöfe
- - Sozialer Wohnungsbau im Gebiet verteilt
- Sorgfältiger Umgang mit Herbergshäusern
- Neue Mobilitätskonzepte, Radverbindungen

## Zusage Stadt und Investor

- Beteiligung fortsetzen im BBauPL
- BürgerInnen-Anregungen umsetzen



# Open space

## Beispiel Stadt Heidenheim: Wie wir in Zukunft Stadt sein wollen

### **Ziel der Stadt:**

Welche Themen bewegen die Bevölkerung?  
Aufbruchsstimmung erzeugen

### **Verfahren:**

Open space mit anschließenden Fokusgruppen zur  
Ausarbeitung von Zielen und Maßnahmen



**Besonderheit:** Inhaltlich offenes Verfahren – die Teilnehmer gestalten ihre Themen selbst und übernehmen dafür Verantwortung; geeignet für Gruppen bis zu 2000 Teilnehmern; hier: 300

**Auswahl:** Zufällig und gezielt

**Ergebnis:** eine große Vielfalt von Ideen und Maßnahmen

**Verbindlichkeit:** Empfehlungen für Verwaltung und Politik

**Dauer:** 1-2 Tage Open space (2011), ca. 1 Jahr Fokusgruppen (2011-2012)

# Open space Heidenheim

Erntegruppe sortiert die Vielfalt der Bürgerideen:

- Heidenheim als Unistadt
- Industriebrache
- Brenz für Jung und Alt
- Sexy Stadt
- Bürgerbeteiligung
- Energieautarke Stadt
- Radfahrer und Fußgänger
- Junge Leute in die Stadt
- Energieverbrauch einschränken
- Bildungshaus
- Migration und Teilhabe
- Platzgestaltung .....



Bearbeitung in Fokusgruppen

Umsetzung mit Rapport durch die Stadt



# Bürgergutachten

- Repräsentative Auswahl durch Zufallsstichprobe aus der Gesamtbevölkerung
- Unterschiedliche Ebenen möglich: Kommune, Landkreis, Staat möglich
- Ausgewählte Bürgerinnen und Bürger sprechen Empfehlungen zu bestimmten Handlungsfeldern aus
- Verfahren gekennzeichnet durch Neutralität und Unvoreingenommenheit
- Ablauf: mehrtägige Arbeit, gegliedertes Arbeitsprogramm, Unterstützung durch Experten und Verwaltung (pro und contra)
- Ehrenamtliche Tätigkeit!
- Themen breit fächern: Umgang mit demografischem Wandel. Energiewende. Heimat und Identität. Inklusion...

# Beispiel:

## Bürgergutachten Unser Bayern

- Bürgergutachten: „Unser Bayern – Chancen für alle“  
im Auftrag der Bayerischen Staatskanzlei
- Ziel: Handlungsfelder und Maßnahmen für die bayerische  
Landespolitik der Zukunft identifizieren
- Empfehlungen zu:  
Zustand und Zukunftsentwicklungen. Bevölkerungsentwicklung.  
Familie und Kinder. Bildung. Arbeit und Wohlstand. Stadt und  
Land. Umwelt und Energie. Innere Sicherheit und Bürgerrechte.  
Gesellschaft. Staatsfinanzen.

# Mediation - Konflikt-schlichtung

Freiwilliger, nichtförmlicher, kooperationsorientierter Verhandlungsprozess zur Entwicklung sachgerechter, gemeinsam getragener Problemlösungen, die für alle am Konflikt Beteiligten akzeptabel sind

# Beispiel - Der Wiener Platz

- Ort mit hoher Identifikation im Stadtviertel
- Lebendige Geschäftsstruktur

## Zustand vor Umbau:

Durchgangsverkehr, wild parkende Autos, keine Sitzgelegenheiten, kein Platzcharakter, kein Aufenthalt, kein angenehmes Einkaufen, Maibaum nicht sichtbar (Identität)

## Planungsvorschlag der Stadtverwaltung

Neues Verkehrskonzept zur Verkehrsberuhigung

Herausnahme des Durchgangsverkehrs über den Platz

Erweiterung des Marktbetriebes

## Stimmung im Stadtviertel

Pro und Contra bunt gemischt und durch alle Parteien und Interessensgruppen; Stillstand und Ratlosigkeit; Verhärtete Fronten

# Mediation als Lösung

- Innen- und Außenkreis
- Externe Moderation
- Ausschluss der Presse – vertraulicher Rahmen
- Auswahl Nutzergruppen und deren Sprecher (Stellvertreterprinzip)
- Vorgespräche mit allen Sprechern: Interessen klären, Vertraulichkeit, Rückkopplung zu Nutzergruppen
- Vorbereitung des Verfahrens: ca 3 Monate
- Dauer des Verfahrens: 2 Tage
- **Ergebnis: Durchbruch zur konsensualen Lösung in der letzten Stunde**

# Die Umsetzung

Eklat auf der Bürgerversammlung danach: Öffnung der Skellstraße  
– das Herzstück des Verfahrens - bekommt keine Mehrheit;  
Konflikt: Wie damit umgehen?

Ergebnis:

BA und Oberbürgermeister stimmen Ergebnis Mediation zu:  
Probephase; danach Umbau

## Erkenntnis

Gegen gute Argumente gibt es keine politische Entscheidung!

Verantwortungsübernahme durch Politik und Bürger:

Ergebnisse akzeptieren, auch wenn gegen die politische und eigene Überzeugung

**Lust ?**

**Dann brauchen Sie**

**Neugierde**

**Mut**

**Offenheit**

**Klarheit**

**Frustrationstoleranz**

**Teamfähigkeit**

**Veränderungsbereitschaft**

**Zeit und Geld**