



Meine Damen und Herren, Bürgerbeteiligung ist ein vielschichtiges weites Themenfeld.

Wir denken dabei an den Volksentscheid über das bedingungslose Grundeinkommen in der Schweiz, an die Massendemonstrationen zu Stuttgart 21, an die Bürgerbefragung zur EXPO 2000 oder eben an die Umgestaltung des Steintorplatzes.

Warum diese Eingrenzung auf Bürgerbeteiligung an **städtebaulichen Planungen**?

1. weil demokratische Entscheidungsprozesse für Bürger und Bürgerinnen in Städten und Gemeinden **besser erlebbar** und **direkter mit zu gestalten** sind als auf übergeordneten, staatlichen Ebenen
2. weil wir gerade auch in Hannover bei der Bauleitplanung, der Stadtsanierung und dem Stadtumbau über vielfältige positive Erfahrungen mit **aktivierender Beteiligung** und unterschiedlichen Methoden verfügen
3. weil wir hierbei **aber auch** auf eine Reihe für uns gut nachvollziehbarer Widersprüche und grundlegende Fragen der Bürgerbeteiligung stoßen

In einem **ersten Teil** werde ich mich bemühen, einige grundlegende Fragen näher darzulegen. Dabei werde ich auf das Problem **Repräsentativität, Chancengleichheit und Aktivierung möglichst aller gesellschaftlichen Gruppen** entsprechend dem Oberthema „Vielfalt im Dialog erleben“, näher eingehen. Vielen Dank liebe Frau Kempa, dass Sie mich mit Blick auf diese Problemstellung hierzu heute eingeladen haben.

In einem **zweiten Teil** werde ich – wie angekündigt – die Beispiele der geplanten Umgestaltung des Steintorplatzes und der Stadtteilentwicklung Wasserstadt-Limmer erläutern.

Damit möchte ich zu einer **möglichst lebhaften anschließende Diskussion** unter Moderation von Heiko Geiling beitragen. Danke Dir, lieber Heiko, dass Du diese Aufgabe übernommen hast.

Klicken Bei Interesse können Sie diese Präsentation unter www.eckart-gueldenberg.de nachlesen.

Gesellschaftlicher Kontext von Bürgerbeteiligung

- Wertewandel
- Demographie
- Medienkultur
- Öffentliche Finanzen
- Globalisierung
- EU-Einfluss

Walter im Dialog erörtern

Prof. Eckart Gueldenberg

Im letzten Jahrzehnt haben sich die Rahmenbedingungen von Kommunalpolitik und Stadtentwicklung und damit auch die Herausforderungen für Bürgerbeteiligung gravierend geändert.

Dazu beigetragen haben: **Wertewandel, d.h. Individualisierung und Ausdifferenzierung der Lebensstile, Demographischer Wandel, d.h. Zunahme des Anteils von Migrantinnen und Migranten und älteren Menschen und der Einwohner in den Großstädten insgesamt, Neue Medienkultur, d.h. soziale Netzwerke und online-Beteiligungsmöglichkeiten**, aber auch die Strukturelle Krise der Kommunen sowie der wachsende Einfluss von EU und Globalisierung.

Als **Fazit** kann festgehalten werden, „dass sich die Rollen und Aufgaben von Staat, Kommunen und Gesellschaft – nach Jahrzehnten scheinbarer Stabilität – in Bewegung befinden, ohne dass schon zu sagen wäre, wo diese Bewegung endet“ (Klaus Selle). Der Einfluss von Investoren und Projektentwicklern auf die Stadtentwicklung hat jedenfalls in den letzten Jahren deutlich zugenommen und die Spielräume für eine wirksame Bürgerbeteiligung auf Augenhöhe sind damit kleiner geworden.

Beteiligungskultur in der Krise ?

- Mangelnde Repräsentativität
- Wunsch nach Beteiligung
- Komplexe Sachverhalte
- Dilemma „bipolare Legitimation“

Wahrheit im Dialog erschaffen

Frei über die Bürgerberatung

Beteiligungskultur in der Krise?

Unter diesen Rahmenbedingungen sind eine erweiterte Beteiligung der Bürgerschaft und die geforderte größere Transparenz von Planungs- und Entscheidungsprozessen mit enormen Anstrengungen verbunden.

1. Ein zunehmender Teil der Bürgerinnen und Bürger hat offensichtlich den Eindruck, dass Veränderungen ihrer Lebensumwelt **über ihre Köpfe hinweg** entschieden werden und die Interessen von weniger durchsetzungsfähigen Gruppen unter den Tisch fallen. So sind oft diejenigen benachteiligt, die eher zu den Verlierern des Bildungssystems zählen. Tatsächlich gelingt es nur bei wenigen, meist sehr aufwändigen Verfahren eine hinreichende Repräsentativität in der Bürgerbeteiligung zu erreichen. Die Folge ist eine weit verbreitete Skepsis gegenüber Institutionen, Verwaltungsfachleuten und Politikern.

[Klicken](#)

2. Gleichzeitig nimmt bei großen Teilen der Bürgerschaft der **Wunsch nach intensiverer Beteiligung** zu. In einer Umfrage der Bertelsmann-Stiftung gaben 80% der Befragten an, dass sie sich mehr Beteiligungs- und Mitsprachemöglichkeiten wünschen. 60% äußerten zudem Beteiligungsbereitschaft.

Die Unzufriedenheit mit den etablierten Entscheidungsprozessen einerseits und die hohe Beteiligungsbereitschaft andererseits erfordern eine Verständigung über neue Formen lokaler Demokratie und lokaler Beteiligungskultur.

[Klicken](#)

3. Die Planungsprozesse selbst sind immer **komplexer, langwieriger und intransparenter** geworden. Das erzeugt Frust auch bei den aktiven, interessierten Bürgern.

[Klicken](#)

4. Deshalb überrascht es nicht, wenn sich Bürgerinitiativen bilden und **mit besonderen Aktionen** sowie Unterschriftensammlungen versuchen, **parallel** zu den etablierten Instrumenten der repräsentativen Demokratie Einfluss auf Entscheidungen zu gewinnen oder wenn sie **Instrumente der direkten Demokratie**, wie Bürgerbegehren und Bürgerentscheid einfordern. Daraus kann das **Problem der „doppelten Legitimität“** für Planungsentscheidungen durch z.B. Bürgerentscheid und durch demokratisch legitimierte Ratsgremien entstehen.

Spektrum der Bürgerbeteiligung I

- Freiwillige, informelle Bürgerbeteiligung
- Gesetzlich vorgeschriebene, formelle Bürgerbeteiligung
 - Direktdemokratische Beteiligungsverfahren
 - Fachplanungs- und Bauleitplanverfahren

Verfasser: Dr. Gerd Grottel

Prof. Dr. Axel Glöckner

Spektrum der Bürgerbeteiligung I

Bei der Bürgerbeteiligung unterscheidet man die **freiwillige, informelle** und die **gesetzlich vorgeschriebene, formelle Bürgerbeteiligung**.

Beispiele für die **informelle Bürgerbeteiligung** sind Befragungen zum Stadtimage, zu Wohnwünschen aber auch zur EXPO 2000 oder wie jüngst die Beteiligung an dem Leitbild Stadtentwicklung 2030. Über deren Wirksamkeit entscheidet der Stadtrat. Bei der **gesetzlich vorgeschriebenen Bürgerbeteiligung** unterscheidet man **direktdemokratische Beteiligungsverfahren** sowie die **Bauleit- und Fachplanungsverfahren**.

Spektrum der Bürgerbeteiligung II

Ein **Bürgerentscheid** ist ein **Instrument der direkten Demokratie** auf Kommunalebene (§§ 32,33 Nds. Kommunalverfassungsgesetz) und steht dem Beschluss der gewählten Ratsvertretung gleich.

Zweistufiges Verfahren:

1. **Bürgerbegehren** in der Stadt Hannover:
Unterschriften von 5% der Wahlberechtigten = ca. 20.000
2. **Bürgerentscheid** in der Stadt Hannover:
Zustimmungsquorum 20% der Wahlberechtigten = ca. 81.600

Dem Bürgerentscheid entspricht auf Landes- oder Bundesebene der **Volksentscheid**.

Verfasser: Dr. Gerd Grottel

Prof. Dr. Axel Glöckner

Spektrum der Bürgerbeteiligung II

1. Ein **Bürgerentscheid** ist ein direktdemokratisches Beteiligungsverfahren auf kommunaler Ebene. Es wird über ein **Bürgerbegehren** eingeleitet, bei dem mindestens 5% der Wahlberechtigten (= ca. 20.000 in LH Hannover) ihre Unterschrift erteilen. Liegen die nötigen Unterschriften vor, kann ein Bürgerentscheid in die Wege geleitet werden.

Alle wahlberechtigten Bürger einer Kommune (d.h. über 16, deutsche oder EU-Staatsbürgerschaft, ca. 408.000 in LH Hannover) können in einem **Bürgerentscheid** über eine zur Abstimmung gestellte Sachfrage **mit ja oder nein** entscheiden. Dabei ist über die Mehrheit hinaus ein Zustimmungsquorum von mindestens 20% der Wahlberechtigten (= ca. 81.000 in LH Hannover) erforderlich. Der Bürgerentscheid hat die gleiche Bedeutung wie ein Beschluss des Stadtrates.

Wer in Niedersachsen einen Bürgerentscheid durchsetzen will, braucht einen langen Atem. Von bisher, d.h. seit 1996 ca. 90 Bürgerentscheiden wurden nur ca. 30% positiv entschieden.

In Niedersachsen sind **Bürgerbegehren** zur Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von **Bauleitplänen nach dem BauGB unzulässig**. In diesen Fällen wird auf die ohnehin vorgeschriebene Öffentlichkeitsbeteiligung verwiesen. (§§ 32,33 NdsKomVG von 1.11.1996, zuletzt geändert 1.11.2016).

2. In **Bauleitplanverfahren** ist eine zweistufige Beteiligung der Öffentlichkeit gesetzlich vorgeschrieben. Unterschieden werden die **frühzeitige** und die **förmliche Beteiligung** der Öffentlichkeit nach BauGB.



Bauleitplanverfahren Zweistufige Öffentlichkeitsbeteiligung

§ 3 BauGB (1) Frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit
Die Öffentlichkeit ist möglichst **frühzeitig** über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, sich **wesentlich unterscheidende Lösungen**, die für die Neugestaltung oder Entwicklung eines Gebiets in Betracht kommen, und die voraussichtlichen **Auswirkungen** der Planung öffentlich zu unterrichten; ihr ist Gelegenheit zur **Außerung und Erläuterung** zu geben. Auch **Kinder und Jugendliche** sind Teil der Öffentlichkeit im Sinne des Satzes 1.

§ 3 BauGB (2) Förmliche Beteiligung der Öffentlichkeit
Die **Entwürfe der Bauleitpläne** sind mit der Begründung und den nach Einschätzung der Gemeinde wesentlichen, bereits vorliegenden umweltbezogenen Stellungnahmen für die Dauer eines Monats **öffentlich auszuliegen**. Ort und Dauer der Auslegung sowie Angaben dazu, welche Arten umweltbezogener Informationen verfügbar sind, sind mindestens eine Woche vorher ortsüblich bekannt zu machen; dabei ist darauf hinzuweisen, dass **Stellungnahmen** während der Auslegungsfrist abgegeben werden können.

Spektrum der Bürgerbeteiligung III

Intensität der Bürgerbeteiligung

- Informieren / - sich informieren
- konsultieren / - mitdenken, sich äußern
- kooperieren / - mitsprechen, mitwirken
- ermächtigen / - (mit)entscheiden

Quelle: in: Drogendorf

Prof. Dr. Ina Schilling

Spektrum der Bürgerbeteiligung III

Bürgerbeteiligung lässt sich in **Stufen wachsender Einflussnahme** gliedern.

Das Spektrum reicht von der Information bis zur Übertragung von Verantwortung – vom Informieren zum Ermächtigen.

Informelle Beteiligungsverfahren streben Kooperation als bestmögliches Ziel an. Bei **formellen** Verfahren in höchster Vollendung, also dem Bürgerentscheid entscheidet die Bürgerschaft. Bei **Bauleitplanverfahren** obliegt die letzte Entscheidung dem gewählten Stadtrat.

Eckpunkte einer Beteiligungs- und Planungskultur

1. **Teilhabe an der Stadtplanung ermöglichen**
2. **Aktivierung als Voraussetzung für Beteiligung**
3. **Verändertes Rollenverständnis von Politik + Verwaltung**

Quelle: in: Drogendorf

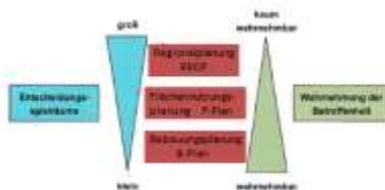
Prof. Dr. Ina Schilling

Eckpunkte einer kommunalen Beteiligungs- und Planungskultur:

1. Teilhabe ermöglichen

Eine grundsätzliche Schwierigkeit besteht in der **Diskrepanz** zwischen **Wahrnehmung** und **ebenesspezifischen Entscheidungsspielräumen**.

Teilhabe an der Stadtplanung ermöglichen



Quelle: in: Drogendorf

Prof. Dr. Ina Schilling



Quelle: in: Drogendorf

Prof. Dr. Ina Schilling

- **Beklagt** wird, dass die Bürger an den grundsätzlichen Entscheidungen über den Bedarf eines Vorhabens, **also das ob**, zu wenig oder gar nicht beteiligt werden.
- **Beklagt** wird, dass die Beteiligung zu spät erfolgt, d.h. zu einem Zeitpunkt, an dem das Vorhaben beim Investor oder der Verwaltung bereits eine gewisse planerische Konkretisierung erreicht hat.

Wichtig sind daher:

- eine frühzeitige, verständliche und objektive **Information** unter Einbeziehung möglicher Alternativen bis hin zur „Nulloption“
- eine fundierte **Konsultation**, zu der die Bürger auch durch Gutachten, moderierte Workshops etc. befähigt werden sollen und die die Bürger in die Lage versetzen, die Vor- und Nachteile eines Vorhabens bzw. der Alternativen zu erkennen und zu bewerten sowie
- eine **Kooperationsbereitschaft** von Politik und Verwaltung, die alle Anregungen und Bedenken, Ideen und Konzepte der Bürger einbezieht, ihr Verständnis sicher stellt und
- sie ggf. zur **Mitentscheidung** ermächtigt – wie zum Beispiel bei der Verwendung stadtteilbezogener Budgets im Programm „Soziale Stadt“.

Eckpunkte einer Beteiligungs- und Planungskultur

1. Teilhabe an der Stadtplanung ermöglichen
2. **Aktivierung als Voraussetzung für Beteiligung**
3. Verändertes Rollenverständnis von Politik + Verwaltung

Aktivierung als Voraussetzung für Beteiligung

1. Ausgangslage: mangelnde Repräsentativität
1. **Aktivierung als Basis von Beteiligung**
2. **Aktivierungsmethoden**
3. **Gesamtstädtisches Beteiligungskonzept**

2. **Aktivierung als Voraussetzung für Beteiligung**

Herkömmliche Beteiligungsverfahren sind **in der Regel moderierte Informationsveranstaltungen** und setzen bestimmte Kompetenzen voraus – zum Beispiel eine spezifische Abstraktions- und Artikulationsfähigkeit – ; sie gelten daher als „**mittelschichtorientiert**“. Die Folge ist eine **mangelnde Repräsentativität** der Ergebnisse von Beteiligungsprozessen.

Die **Aktivierung** möglichst aller Bürgerinnen und Bürger einschließlich eher bildungsferner Haushalte, Frauen, Migrantinnen und Migranten, , Jugendlicher, älterer sowie fachlich nicht vorgebildeter Menschen **im Vorfeld von Partizipationsprozessen** bildet die **Basis einer repräsentativen Beteiligung** an Planungsvorhaben.

Das **Wecken von Interesse** an der gebauten Umwelt beginnt im Kindergarten und in der Schule. Architektur und Städtebau sind an finnischen Schulen **Pflichtfächer**. Das Interesse an der gebauten Umwelt bedarf einer **kontinuierlichen Pflege**. Dazu dienlich ist eine – projektunabhängige – **Förderung einer ständigen Kommunikation** der Bürgerinnen und Bürger über das Geschehen in ihrem Wohngebiet, ihrem Stadtteil.

Dazu gibt es **innovative Aktivierungsmethoden**:

Aktivierungsmethoden

Zur Überwindung der sozialen Selektivität von Beteiligungsverfahren bedarf es einer grundlegenden Aktivierung des Interesses am Quartiersgeschehen, der Kommunikationsfähigkeit unterschiedlicher Personen und Personengruppen (empowerment)

- **Aktivierende Befragungen**
- **Aufsuchende Arbeit , Hausbesuch bis Streetwork**
- **Angebot regelmäßiger, offener (Nachbarschafts-) Treffs**
- **Gebiets- und Gebäudebegehungen**
- **Informationsangebote und –veranstaltungen zu allen Belangen**
- **Quartiersbezogene Öffentlichkeitsarbeit**
- **Befähigung zur Übernahme von Aufgaben**

Es gibt **keine Patentrezepte**, wie man möglichst viele Bürgerinnen und Bürger erreichen kann. Die Chancen sind von Ort zu Ort und je nach Thema des Planungsvorhabens sicher unterschiedlich.

Wäre das **Losverfahren eine Alternative**, um Repräsentativität sicherzustellen?



Das **Beteiligungsverfahren selbst** setzt auf einer formalen Ebene an, basiert auf methodischen Verfahren und hat konkrete Zielvorstellungen - beispielsweise die Neugestaltung eines Stadtplatzes.

Ein breites Spektrum an Beteiligungsformen kann dazu beitragen, Bürger zur Mitwirkung an städtebaulichen Planungen zu animieren, ihre Interessen einzubringen, Kompetenzen zu erweitern und konstruktive Vorschläge zu ermöglichen - letztlich für akzeptierte Entscheidungen des Rates zu sorgen.

Beispiele für **Beteiligungsformen** sind:

Beteiligungsverfahren

Beteiligung setzt auf einer formalen Ebene an, basiert auf methodischen Verfahren und hat konkrete Zielvorstellungen, z.B. Neugestaltung eines Stadtplatzes

Beispiele für Beteiligungsformen sind

- Stadtteilkonferenzen
- Bürgerforen
- Runde Tische und Diskussionsrunden
- Zukunfts-, Planungs- und Themenwerkstätten
- Entwurfswerkshops
- Bürgergutachten
- Beteiligungsorientierte Projekte

Zielgruppen sind

- Politik und Verwaltung
- Lokale Akteure: **Quartiersbevölkerung** und vor Ort ansässige Gewerbetreibende, Einzelhändler, Initiativen, Vereine
- Lokal wirksame Akteure: Wohnungsunternehmen

Wie auch immer: **Bürgerbeteiligung kostet Zeit und Geld und sie muss gewollt sein.**

Eckpunkte einer Beteiligungs- und Planungskultur

1. Teilhabe an der Stadtplanung ermöglichen
2. Aktivierung als Voraussetzung für Beteiligung
3. **Verändertes Rollenverständnis von Politik + Verwaltung**

Vielfalt im Dialog erleben

Prof. Eckart Güldenber

3. Verändertes Rollenverständnis von Politik und Verwaltung

Politik und Verwaltung haben bei **Art und Umfang** der Bürgerbeteiligung an städtebaulichen Planungen und Maßnahmen nach dem Baugesetzbuch einen **großen Ermessensspielraum ohne dass die Entscheidungsverantwortung** der gewählten Ratsmitglieder **in Frage gestellt ist**.

Um diesen Ermessensspielraum auszuschöpfen, bedarf es eines Paradigmenwechsels im **Selbstverständnis** vieler Politiker und öffentlichen Verwaltungen. Noch immer werden Machtverlust, Zeitdruck, Kommunikationsschwierigkeiten, zu hohe Kosten etc. befürchtet.

Verändertes Rollenverständnis von Politik und Verwaltung

Mitgestaltung als Bereicherung der repräsentativen Demokratie?

- Von der befürchtenden (Machtverlust, Zeitdruck, Kosten etc.) zur **ermöglichenden Politik und Verwaltung**:
 - Beteiligungsferne Schichten aktivieren
 - Bürgerinitiativen fördern,
 - Informationen adressatengerecht vermitteln,
 - Planungsprozesse moderieren,
 - Leitlinien für Bürgerbeteiligung vereinbaren,
- Erforderliche **Kompetenzen der Verwaltung**:
 - Zielgruppen zu aktivieren + Informationen aufzubereiten
 - Medienkompetenz, themengerechter Einsatz, E-Partizipation (Social Media)
 - Methodenkompetenz, Moderation, Prozessmanagement und -steuerung

Vielfalt im Dialog erleben

Prof. Eckart Güldenber

Ideal ist es, wenn Politik und Verwaltung als Partner der Bürger handeln, die zusammen - als Bündnis - Alternativen erarbeiten und eine bevorzugte gemeinsame Lösung finden.

Für alle an Planungsprozessen Beteiligten ist daher ein gesamtstädtisches Beteiligungskonzept hilfreich.

Vorbildlich ist das vom Rat beschlossene Beteiligungskonzept der Stadt Heidelberg. Ähnliche Konzepte gibt es in Potsdam und Wolfsburg.



Broschüre Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung



Satzungsbeschluss vom 25.07.2012