



Die Rolle der Kommunalpolitik in Stadtentwicklung und Beteiligungsprozessen

Vorstudie

Annika Francke
Alrun Vogt
Gregor Dehmel



Inhalt

Einleitung	1
Das Vorgehen.....	2
Die Ergebnisse.....	3
Motivation	3
Warum haben Sie für den Rat kandidiert?	3
Warum sind Sie im Bauausschuss?	3
Stadtentwicklungspolitik	3
Welche Rolle spielt Städtebau in Ihrer Kommune?	3
Verwaltung und Politik	5
Wer sind die „Macher“ und „Initiatoren“?	5
Die Stimmung im Ausschuss.....	6
Was sind Faktoren für gute Bauplanung?.....	6
Einfluss der Politik	8
Wo hat Politik am meisten Einfluss?	8
Mehrheits- und Minderheitsfraktionen	9
Sicht auf Bürgerbeteiligung	10
Änderungswünsche	12
Ausblick.....	14
Interviewausschnitte	16
Impressum	17

Einleitung

„Mitgestalten kann man ganz gut, wenn man sich politisch engagiert“

*„Da ich nicht mehr berufstätig war und Zeit hatte, wollte ich (...) der
Gemeinschaft was zurückgeben“*

*„Diskussionen mit Freunden, die meinten 'Jetzt sei endlich still oder mach was'
und dann hab ich mich für das Machen entschieden.“*

So lauteten die Antworten von Bauausschussmitgliedern aus Darmstadt und Hannover auf die Frage hin, weshalb sie sich ehrenamtlich, politisch in ihren Kommunen engagieren. Kommunale Baupolitikerinnen und Baupolitiker sind v. a. besonders engagierte Bürgerinnen und Bürger, die sich neben ihrer alltäglichen Arbeit noch etlichen Drucksachen, Bebauungsplänen und Anträgen widmen und in Ausschusssitzungen diskutieren. Wie also erleben diese besonders engagierten Bürgerinnen und Bürger kommunale Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklungspolitik?

Wie werden Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker in Beteiligungsprozesse eingebunden? Wie erleben sie ihre Einflussmöglichkeiten bei Stadtentwicklungsprozessen? Wie erfahren Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker von der Meinung der Bürgerinnen und Bürger und lassen deren Meinung in Stadtentwicklungsprozesse einfließen?

Um diese Fragen zu beantworten, wurden insgesamt zwölf Kommunalpolitikerinnen und -politiker aus vier Kommunen unterschiedlicher Größe – Haldensleben, Isernhagen, Darmstadt und Hannover – befragt (siehe Abbildung 1).



Abb. 1: Karte der vier Kommunen

Das Vorgehen

Für die Studie führen wir in vier sehr unterschiedliche Kommunen, um vor Ort engagierte Bauausschussmitglieder zu treffen. Wir waren in Hannover, Darmstadt, Isernhagen und Haldensleben (siehe Tabelle 1). Wir wählten Kommunen unterschiedlicher Größe aus, um einen eventuellen Effekt der Größe der Kommune auf den Einfluss der Kommunalpolitikerinnen und -politiker auf Beteiligungsprozesse nachzuweisen oder zu widerlegen.

Kommune	Einwohner	Typ	Region/Kreis	Interviews
Hannover	ca. 500.000	Großstadt	Region Hannover	4
Darmstadt	ca. 160.000	Großstadt	kreisfrei	4
Isernhagen	ca. 25.000	Kleinstadt	Region Hannover	2
Haldensleben	ca. 20.000	Kleinstadt	Kreisstadt	2

Tab. 1: Kommunen im Vergleich

Insgesamt führten wir zwölf leitfadengestützte Interviews und werteten zwölf Fragebögen aus. Aufgrund der geringen Fallzahl sind die Ergebnisse der Studie nicht repräsentativ, sondern geben einen ersten Einblick in das Themenfeld kommunale Stadtentwicklung und Bürgerbeteiligung.

Unsere zwölf Interviewpartner waren:

- drei Frauen und neun Männer,
- im Alter von 30 bis 71 Jahre,
- zur Hälfte in der Kommune geboren, in der sie jetzt Baupolitik machen,
- zur Hälfte Mitglieder der Mehrheitsfraktionen in ihrer Kommune,
- zwei Befragte, die beruflich mit Stadtentwicklung zu tun haben,
- fünf Personen mit politischer Erfahrung in ihrem Kreis oder Region, drei auf Landesebene und einer auf Bundesebene.

Es wurden größtenteils Politikerinnen und Politiker ohne Amt ausgewählt, also „einfache“ Mitglieder. Nur eine Befragte leitet den Vorsitz im Bauausschuss ihrer Kommune. Durch diese Auswahl wollten wir sicherstellen, dass es sich bei den Befragten um Bürgerinnen und Bürger handelt, die sich lediglich durch ihr ehrenamtliches, politisches Engagement von ihren Mitbürgerinnen und Mitbürgern unterscheiden.

Im Folgenden stellen wir die zentralen Ergebnisse nach Fragen und Themen geordnet dar. Dabei verbinden wir die Auswertung der Fragebögen mit den Interviews. Ausschnitte der Interviews sind als Videos online zu finden und als Verlinkungen in diesem Bericht integriert.

Die Ergebnisse

Motivation

Warum haben Sie für den Rat kandidiert?

„Ich hatte den Eindruck, man kann nicht nur meckern, man muss sich auch beteiligen.“

Zu Beginn der Studie fragten wir nach der Motivation der Bauausschussmitglieder, für den Stadtrat zu kandidieren. Für alle Befragten war der Wunsch, sich zu engagieren und mitzugestalten der Hauptgrund, in die Politik zu gehen. Auslöser dafür waren sowohl allgemeine, bundespolitische Themen als auch die eigene Betroffenheit auf vor Ort wie etwa der Wohnungsmarkt oder das Leben im Stadtteil. Dementsprechend ging bei einigen Politikerinnen und Politikern aus Hannover der Weg in die Kommunalpolitik zuerst über den Bezirksrat.

Warum sind Sie im Bauausschuss?

„Die meisten Menschen, die sich reinwählen lassen in ein Kommunalparlament (...) haben ein ernsthaftes Interesse daran, die Stadt voranzubringen.“

Der Bauausschuss als Gremium wurde mehrheitlich bewusst und auf Wunsch ausgewählt - lediglich drei der zwölf Befragten traten ihm bei, weil sonst keiner wollte. Die anderen neun Politikerinnen und Politiker berichteten entweder von einem persönlichen oder beruflichen Bezug. Zudem nannten drei Ratsherren aus Hannover den Bauausschuss als einen inhaltlich sehr umfangreichen und somit spannenden Ausschuss, da dort auch die Themen Stadtentwicklung und Verkehr behandelt werden. Einer der Politiker sagte zudem, es sei „der Bereich, in dem die Kommune am meisten Einwirkungsmöglichkeiten hat.“

Stadtentwicklungspolitik

Welche Rolle spielt Städtebau in Ihrer Kommune?

Absolute Einstimmigkeit herrschte darüber, dass Stadtplanung einen sehr hohen Stellenwert in allen befragten Kommunen hat - sei es, da die Großstädte Hannover und Darmstadt wachsen oder eine Kleinstadt wie Haldensleben ein Industriestandort und damit auf eine gute Infrastruktur angewiesen ist. Das zeigen auch die Interviewausschnitte in diesem [Video](https://youtu.be/JOq_wHkskoY) (https://youtu.be/JOq_wHkskoY). Insgesamt beurteilte eine klare Mehrheit aus elf von zwölf Befragten Städtebau als „wichtig“ oder „sehr wichtig“, wie Abbildung 2 zeigt.

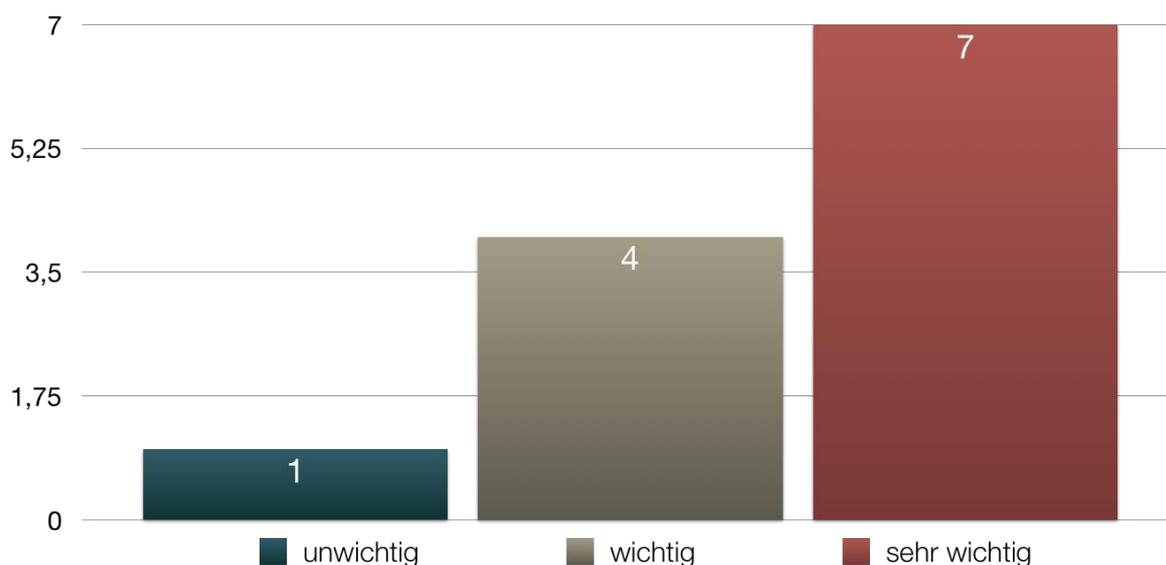


Abb. 2: „Welche Rolle spielt Städtebau in Ihrer Kommune?“

Zur Frage, welche Rolle der Städtebau in der jeweiligen Kommune spielt, stellten wir vier Hypothesen auf. Wenn der Beruf eines Bauausschussmitglieds in Bezug zur Stadtentwicklung/Städtebau steht, dann schätzt er/sie die Relevanz des Städtebaus höher ein, lautet die erste Hypothese. Diese Vermutung ließ sich nicht bestätigen. Sechs von zehn der Personen, deren Beruf nicht in Bezug zum Städtebau steht, halten den Städtebau für sehr wichtig. Im Gegensatz dazu gab nur eine der Personen, deren Beruf in Bezug zum Städtebau steht, an, den Städtebau als sehr wichtig zu erachten.

Auch die zweite Hypothese, dass Städtebau wichtiger ist, wenn die Befragten Kinder haben, konnte nicht bestätigt werden – im Gegenteil. Einer der Befragten mit Kindern bezeichnete Städtebau als „unwichtig“, vier als „wichtig“ und drei als „sehr wichtig“. Deutlich höher schätzen die Befragten ohne Kinder den Städtebau ein: Sie alle halten den Städtebau in ihrer Kommune für „sehr wichtig“.

Wir stellten außerdem die Hypothese auf, dass die Bauausschussmitglieder in Großstädten dem Städtebau eine höhere Bedeutung zusprechen als in der Kleinstadt. Diese These konnten wir bestätigen. Während einer der vier Befragten in Kleinstädten sagte, der Städtebau sei „unwichtig“, zwei „wichtig“ angaben und einer ihn für „sehr wichtig“ hielten, antworteten die Großstadtpolitikerinnen und Großstadtpolitiker eindeutiger. Zwei von acht hielten den Städtebau für „wichtig“, während sechs ihn als „sehr wichtig“ erachten. Einer der Gründe für die hohe Relevanz des Städtebaus in Großstädten könnte etwa das rapide Wachsen der Städte sein, was eine gute Planung notwendig macht.

Die vierte Hypothese, dass in Großstädten Bürgerbeteiligung weiter als in Kleinstädten gehe, konnten wir bestätigen. In einer der kleineren Kommunen gab einer von vier Befragten an, Bürgerbeteiligung ginge in der Kommune nicht über die Information hinaus. Zwei Befragte sagten, Bürgerbeteiligung in ihrer Kommune ginge bis zum „Anhören/Einbeziehen“ der Bürgerinnen und Bürger (d. h. jedoch keinen verbindlichen Einfluss). Eine Person antwortete, den Bürgerinnen und Bürgern käme eine Mitbestimmung oder teilweise Entscheidungsmacht zu. In den

Großstädten hingegen wurde die Stufe „Anhören/Einbeziehen“ von fünf der acht Befragten genannt. „Mitbestimmung/teilweise Entscheidungsmacht“ gaben drei der Befragten an.

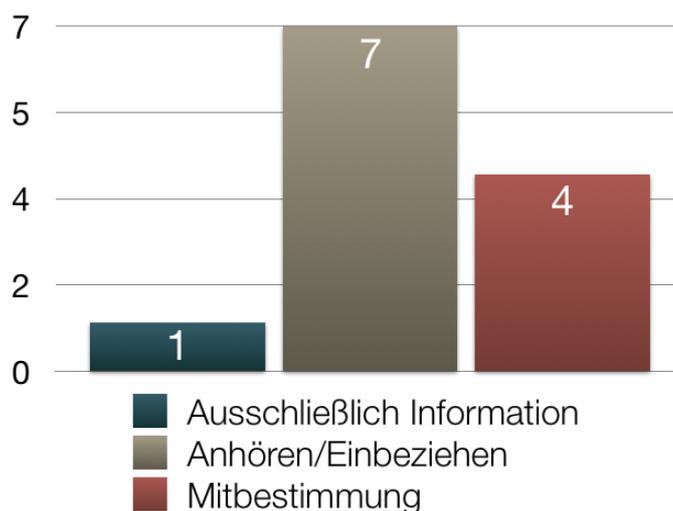


Abb. 3: Stufen der Bürgerbeteiligung

Insgesamt schätzten die Bauausschussmitglieder in den Großstädten Bürgerbeteiligung als weitergehend ein. Eine mögliche Erklärung könnte sein, dass in kleineren Kommunen eher informelle Kommunikation stattfindet, diese jedoch nicht in formellen Formen verankert ist. Auffallend ist, dass keiner der Befragten egal ob Groß- oder Kleinstädten die höchste Stufe „Entscheidungsmacht/Selbstorganisation“ nannte, wie Abbildung 3 verdeutlicht.

Verwaltung und Politik

*„Bürgerbeteiligung wird von der Verwaltung als lästig empfunden,
weil es eben Arbeit bedeutet. (...)
Häufig muss die Verwaltung auch zum Jagen getragen werden.“*

Wer sind die „Macher“ und „Initiatoren“?

Zu der Frage „Wer ist der ‚Macher‘ in der Stadtplanung?“ stellten wir die Hypothese auf, dass in kleineren Kommunen die Verwaltung einen größeren Einfluss in der Stadtplanung hat als in Großstädten. Diese These konnten wir bestätigen (siehe Abbildung 4). Zwei von vier der Befragten in Kleinstädten nennen die Verwaltung als die Macherin in der Stadtplanung. Nur je eine Person sieht eher die Politik als Macherin oder Politik und Verwaltung zu gleichen Teilen. In Großstädten sind die Verhältnisse weniger eindeutig: Zwei von acht Befragten sehen Verwaltung und Politik zu gleichen Teilen als richtungsweisend. Je drei Personen sagten jedoch „eher die Verwaltung“ oder „eher die Politik.“

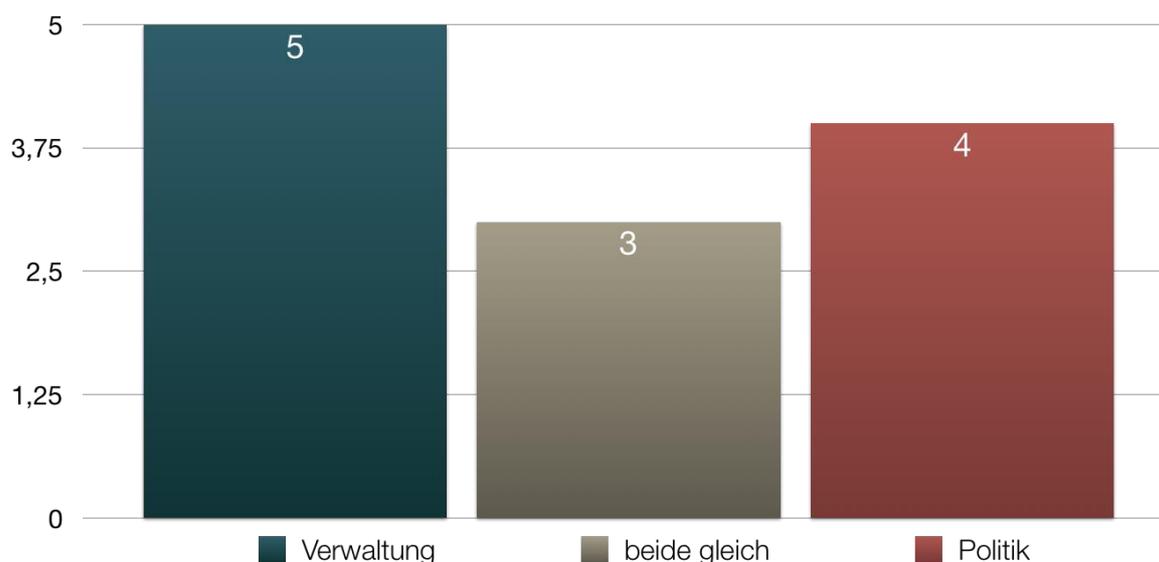


Abb. 4: „Wer ist der 'Macher' in der Stadtplanung?“

In Bezug auf die Planungsprozesse im Bauausschuss wird die Verwaltung ebenfalls von zehn Politikerinnen und Politiker als Macherin genannt. Eine Einschränkung folgt nur von einem Politiker, der sagt, die Richtungsvorgabe käme je nach Themenbereich mal von der Verwaltung, mal aus der Politik. Im Hinblick auf Beteiligungsprozesse wurde dagegen mit großer Übereinstimmung (elf von zwölf Bauausschussmitgliedern) die Politik als Initiatorin bezeichnet, „weil die Verwaltung auch häufig was zum Jagen getragen werden muss.“ In diesem [Video](https://youtu.be/xvQhoJQe6sM) (<https://youtu.be/xvQhoJQe6sM>) beschreiben unsere Interviewpartnerinnen und -partner ihre Rollen in Bezug auf Beteiligungsprozesse näher.

Die Stimmung im Ausschuss

„Und ich sitz da und reg mich auf wie Rumpelstilzchen und es interessiert gar keinen (...) die haben's gar nicht gelesen.“

Aussagen über die Stimmung im Bauausschuss fielen innerhalb der Kommunen sehr unterschiedlich aus. Die Sachlichkeit der Diskussionen wurde größtenteils positiv wahrgenommen. Ein Ratsherr aus Hannover fasste hierzu zusammen: „Die meisten Menschen, die sich rein wählen lassen in ein Kommunalparlament (...) haben ein ernsthaftes Interesse daran, die Stadt voranzubringen.“

Unterschiedliche Meinung herrschte über die Einigkeit zwischen den Fraktionen. Während einzelne Politiker von einem überwiegenden Konsens sprechen, weisen Politikerinnen und Politiker aus den gleichen Kommunen auf viele Kontroversen und ein inhaltlich gespanntes Verhältnis zwischen Oppositions- und Mehrheitsfraktion hin. Abseits der offiziellen Foren – so sind sich fast alle einig – verstehe man sich aber unabhängig der Fraktionszugehörigkeit gut.

Was sind Faktoren für gute Bauplanung?

Neben dem großen Thema Bürgerbeteiligung ist ebenfalls Thema der Vorstudie, inwiefern die Kommunalpolitikerinnen und -politiker das Gefühl haben, sich in Planungsprozesse einbringen zu können. Die Politikerinnen und Politiker wurden gefragt, welche Faktoren sich eher bremsend und welche sich eher treibend auf eine gute Bauplanung auswirken (siehe Tabelle 2). In diesem [Video](https://youtu.be/AfjPGEzrc4k) (<https://youtu.be/AfjPGEzrc4k>) beantworten sie die Frage, was Bürgerbeteiligung einfach oder schwierig macht.

Faktoren, die hier helfen, seien u. a. eine gute fachliche Informationsarbeit der Verwaltung im Voraus, Diskussionen in den Fraktionen, Ortsräten und Ausschüssen. Man könne auch bei Politikerinnen und Politikern der Partei in anderer Kommunen anrufen und dort fragen, wie sie es machen, berichtet eine Politikerin. Ein Bauausschussmitglied aus Hannover sagte, eine Hilfe beim Einbringen in Planungsprozesse sei die Öffentlichkeit: „(D)as ist auch unser wichtigstes Mittel als Opposition auch den Finger in die Wunde zu legen und je mehr Druck man auch erzeugen kann (...), desto eher bewegt sich auch die Verwaltung.“

treibend	bremsend
1. Budget	1. Budget
2. Hauptamt	2. Gesetze
3. Gesetze	3. Zeit
4. Zeit	4. Hauptamt
5. Bürgerinnen und Bürger	5. Ehrenamt
(Ober)Bürgermeister = 0	

Tab. 2: Treibende und bremsende Faktoren für gute Bauplanung

Zudem wird Zeit als wichtiger Faktor genannt - Zeit, sich in Themen einzuarbeiten. Zeit ist jedoch auch ein Hindernis. Die Gesetzesvorlagen seien inzwischen so umfangreich, dass man keine Zeit mehr habe, sich einzuarbeiten. Auch seien die Drucksachen der Verwaltung als Laie nur schwierig zu verstehen. In diesen Punkten herrschte große Einigkeit.

Bei der Frage nach guten, aber auch gescheiterten Planungsprozessen und den Gründen, zeigen die Antworten, dass der Zeitpunkt der Bürgerbeteiligung von Bedeutung ist. Erfahrungen zeigten, dass eine frühe Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger wünschenswert sei. Nur so könne man vermeiden, dass Leute sich abgehängt fühlten. Denn häufig, das wird in den Gesprächen deutlich, sind es immer die gleichen „Berufsbürger“, die sich einbringen. Bürgerbeteiligung sei zwar sehr aufwendig und teuer, „aber lässt sich nicht vermeiden, denn wir sind ein Gemeinwesen und brauchen die Mitbestimmung. Nur so gibt es Vertrauen der Bürger in die Verwaltung und Politik,“ so eine Politikerin aus Hannover. Dieses Vertrauen müsse jedoch beiderseits da sein. Ihr Kollege spricht von einer vorherrschenden Angst, dass die Bevölkerung der Politik und der Verwaltung Entscheidungen „aus der Hand nimmt.“ Um hier Klarheit zu schaffen sei eine

Trennung wichtig: Es müsse unterschieden werden zwischen „Beteiligung auf der einen Seite und aber Letztentscheidungsbefugnis der politischen Gremien auf der anderen Seite (...), denn Bürger- und Bürgerinnenbeteiligung heißt nicht Bürger- und Bürgerinnenentscheid.“ Hier wird die Kompromissbereitschaft beider Seiten gefordert. Von Seiten der Politik sei es dann auch einfacher, Bürgermeinungen einzubeziehen, wenn Bürgerinnen und Bürger nicht nur Partikularinteressen, sondern öffentliche Interessen vertreten.

Einfluss der Politik

„Und dann kann man eben munter mitdiskutieren.“

Wo hat Politik am meisten Einfluss?

Auf die Frage, wo Politik am meisten Einfluss im Planungsprozess hat, wurde insbesondere die Bauplanung genannt. Weitere Einflussmomente wie die Raumplanung, die Flächennutzungsplanung oder Einzelbaumaßnahmen waren den Befragten weniger bewusst. Dabei könnte gerade durch die Raum- und Flächennutzungsplanung bereits zu einem viel früheren Zeitpunkt und in einem grundlegenden Ausmaß kommunaler Einfluss auf die städtebauliche Entwicklung genommen werden, bevor es in der Bauplanung um konkrete Vorhaben geht.

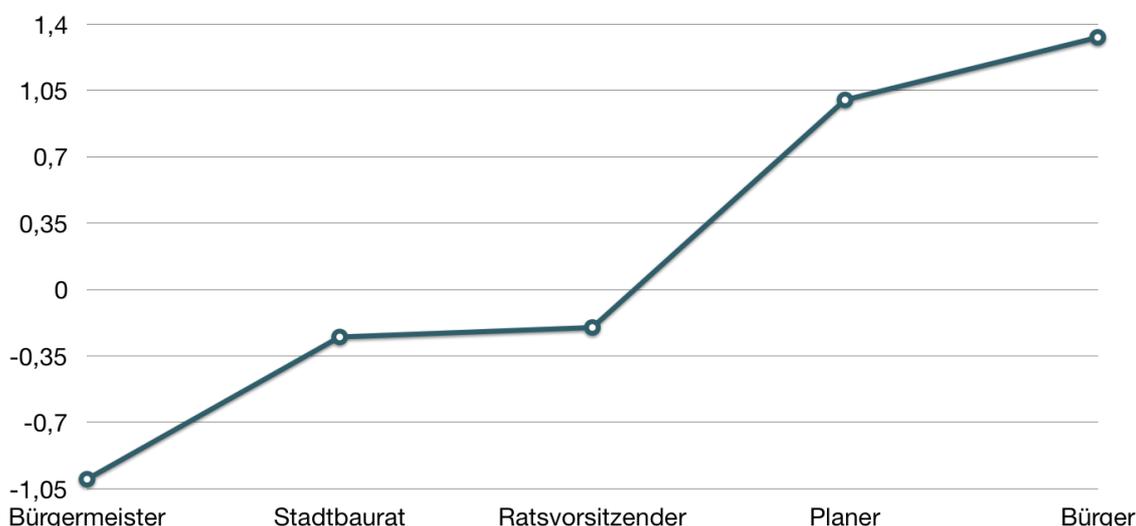


Abb. 5: „Wie schätzen Sie ihre eigenen Einflussmöglichkeiten auf städtebauliche Entscheidungen ein im Vergleich zu...“

Wir fragten auch danach, wie die Bauausschussmitglieder ihren Einfluss im Vergleich zu anderen Beteiligten einschätzen. Abbildung 5 zeigt das Ergebnis. Die Beteiligten mit einem Wert höher als null werden als Personen mit weniger Einfluss gesehen, d. h. der Planer und die Bürgerinnen und Bürger. Personen mit einem Wert weniger als null sehen die Befragten als Personen, die mehr Einfluss haben als Sie selbst, d. h. den Ratsvorsitzenden, den Stadtbaurat und den Bürgermeister. Interessanterweise wird hier der Bürgermeister als die Person mit dem höchsten

Einfluss auf städtebauliche Entscheidungen genannt. Unter den Faktoren für gute Bauplanung wurde dem Bürgermeister allerdings keinerlei Einfluss zugesprochen (siehe Tabelle 2).

Mehrheits- und Minderheitsfraktionen

In Bezug auf das Verhältnis von Mehrheits- zu Minderheitsfraktionen in den Kommunen stellten wir die These auf, dass Politikerinnen und Politiker aus der Mehrheitsfraktion sich im Voraus mit der Verwaltung absprechen und somit ihren Einfluss auf städtebauliche Entscheidungen im Vergleich zu Planerinnen und Planern höher einschätzen als Politikerinnen und Politiker aus der Opposition. Diese These ließ sich nicht bestätigen. Ein Politiker aus einer Mehrheitsfraktion gab an, eher weniger Einfluss als Planerinnen und Planer auf städtebauliche Entscheidungen zu haben. Fünf Befragte sagten es sei „eher mehr“. Hingegen sagten nur drei der Befragten der Opposition sie hätten „eher mehr“ Einfluss als Planerinnen und Planer hinsichtlich städtebaulicher Entscheidungen, dafür gaben aber auch drei an, mehr Einfluss zu haben.

Einen Unterschied zwischen Opposition und Mehrheit sieht ein Politiker aus der Hannoveraner Opposition in Bezug auf das Verhältnis Politik und Verwaltung innerhalb des Ausschusses. Die Verwaltung stimme sich im Vorfeld mit der Ratsmehrheit ab, nicht der Opposition, sodass diese der Verwaltung grundsätzlich eher kritischer gegenüberstehe. Trotzdem sei man aber in ständigem Dialog, habe „nur gelegentlich verschiedene Meinungen.“ Grundsätzlich beschreibt der Großteil das Verhältnis eher als positiv und „fair“. Mehrfach wird von einem Wissensvorsprung von Seiten der Verwaltung gegenüber der Politik gesprochen, da hier Hauptamt Ehrenamt gegenüberstehe. In Hannover etwa stehen 65 Ratsmitgliedern 11.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltung gegenüber.

Sicht auf Bürgerbeteiligung

*„Aber was gelegentlich vergessen wird,
wir sind ganz normale Menschen.
Also ich geh auch zum Bäcker, ich bin im
Sportverein, am Rande vom Sportplatz
erfährt man 'ne Menge, von den
Nachbarn erfährt man 'ne Menge.“*

*„Natürlich sagt die Opposition bei
Entscheidungen, die ihnen nicht gefallen:
'Haben wir die Bürger genug beteiligt?
Ich kenn' da einen, der war dagegen und
das haben wir nicht berücksichtigt!“*

*„Ich bin ja nicht nur Vertreterin, die
politisch gewählt ist, sondern ich bin
gleichzeitig ja auch selbst Bürgerin dieser
Stadt und möchte ja, dass meine
Belange von den anderen Politikerinnen
und Politikern auch vertreten werden.“*



Abb. 6: Beteiligungsprojekt

Wie Bürgerinnen und Bürger über die Planungsprozesse informiert werden, wurde je nach Kommune deutlich unterschiedlich beantwortet – in diesem [Video](https://youtu.be/YgWLomZOxvM) (<https://youtu.be/YgWLomZOxvM>) sind die Antworten unserer Interviewpartner und -partnerinnen zu hören. Politikerinnen und Politiker erfahren von Bürgermeinungen auf verschiedensten Wegen, formell wie auch informell. Informationsveranstaltungen, Bürgerversammlungen, Panels der Verwaltung, Bürger bei den Ausschusssitzungen, die Bezirksräte und Briefe/Mails/Anrufe an die Fraktionsbüros werden als formelle Kommunikationskanäle genannt. Genauso wurden auch informelle Wege wie die Schlange vorm Bäcker, beim Wochenmarkt, die Sporthalle oder der Nachbar erwähnt.

Darmstadt hat als einzige der befragten Kommunen eine formelle Beteiligung eingeführt. Die Bauausschussmitglieder berichteten von einer Vorhabenliste: „Wir haben eine sogenannte Vorhabenliste, wo man überhaupt erstmal gesehen hat, was in den nächsten sechs bis neun Monaten auf dem Tisch liegt, was von der Verwaltung bearbeitet wird.“ Die befragten Hannoveraner Ratsmitglieder aus CDU und der Grünen hingegen bemängeln, eine solche institutionalisierte Bürgerbeteiligung noch nicht zu haben. Einzelne Bauprojekte bekämen tendenziell mehr öffentliche Aufmerksamkeit. Gerade diese würden oft zu Leuchtturmprojekten für Bürgerbeteiligung.

Erkenntnis: Die „Vorhabenliste“ in Darmstadt, eigentlich ein Instrument der Bürgerbeteiligung, hilft auch der Politik, frühzeitig informiert zu sein.

Einzelne Bauprojekte bekämen tendenziell mehr öffentliche Aufmerksamkeit. Gerade diese würden oft zu Leuchtturmprojekten für Bürgerbeteiligung. Mehrfach sagten unsere Interviewpartnerinnen und -partner, dass bei größeren Vorhaben die Bürgerinnen und Bürger direkt per Anschreiben adressiert werden, sonst könnten sie sich in den Bezirksräten oder über die Medien informieren. „Informationen sind überall da, man muss sie nur aufnehmen, ordnen und tätig werden,“ das sei die Schwierigkeit, sagte dazu ein Haldenslebener Ratsherr. In diesem [Video](https://youtu.be/Uk_BAwyCSSQ) (https://youtu.be/Uk_BAwyCSSQ) erläutern die Interviewpartner und -partnerinnen, wann aus ihrer Sicht Bürgerbeteiligung funktioniert.

Beim Vergleich von Groß- und Kleinstädten fällt auf, dass in kleineren Kommunen gegenüber den institutionalisierten Wegen der direkte Kontakt zur Bürgerinnen und Bürgern als Weg der Beteiligung mehr im Fokus steht. Wichtig ist Beteiligung für alle, denn „man weiß selbst das allermeiste nicht.“ Dabei helfe besonders die räumliche Nähe zu den Bürgerinnen und Bürgern: „Ich bin nicht in Berlin jeden Tag, wir sind mitten drin, das ist der Unterschied zu Landespolitik und Bundespolitik.“

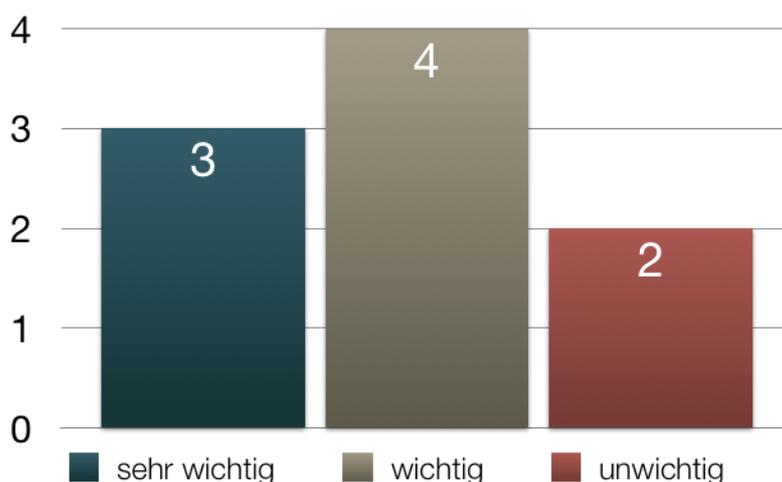


Abb. 7: Wichtigkeit den Bürgerwillen umzusetzen

Wir stellten die Hypothese auf, dass Politikerinnen und Politiker, die in der Kommune aufgewachsen sind, in der sie nun politisch agieren, es wichtiger finden, Wünsche der Bürgerinnen und Bürger umzusetzen als jene Politikerinnen und Politiker, die nicht in der Kommune aufgewachsen sind. Diese These ließ sich bestätigen. Je drei der befragten Politikerinnen und Politiker, die in der Kommune aufgewachsen sind, geben an, es „wichtig“ oder „sehr wichtig“ zu finden, Bürgerwünsche umzusetzen. Von den Befragten, die nicht in der Kommune, in der sie jetzt Politik machen, aufgewachsen sind, antworteten vier, dass sie die Umsetzung der Wünsche der Bürgerinnen und Bürger „wichtig“ finden, aber zwei gaben an, dass sie das „unwichtig“ finden. Ein Grund für dieses Ergebnis könnte sein, dass die in der Kommune aufgewachsenen Politikerinnen und Politiker stärker in der Kommune verwurzelt sind, dort mehr soziale Kontakte haben und sich deshalb den Wünschen der Bürgerinnen und Bürger eher verpflichtet fühlen.

Unterschiedliche Antworten gab es auf die Frage, was sich bereits an Beteiligung in den letzten Jahren geändert hat und was sich noch ändern wird. Insgesamt sagten alle Befragten, die Bevölkerung sei „selbstbewusster“ geworden und wolle sich mehr beteiligen. Das Bewusstsein für Kommunalpolitik habe sich geändert, was eine Chance sei. Überwiegend herrschte die Ansicht, es gäbe inzwischen nicht nur mehr Interesse, sondern auch mehr Beteiligungsmöglichkeiten – da habe sich auch die Verwaltung etwas geöffnet, sagte ein Darmstädter.

Allerdings beklagten einige Politiker auch, dass durch Stimmungsmache in sozialen Medien und entgleisende Kommentare von Bürgerseite häufiger geworden seien und Diskussionen „an Volumen und Aggressivität gewonnen“ hätten. In Bezug auf die Planungsprozesse habe sich vor allem die Bürokratie verändert – sie sei zu einem „Bürokratiedschungel“ geworden.

Mit Blick auf die Zukunft vermuten die Politikerinnen und Politiker, dass die Bürgerbeteiligung weiter ansteigen werde und man dabei auf die Digitalisierung reagieren und digitale Beteiligungsmöglichkeiten anbieten sollte. Ein Politiker wies auf ein steigendes Bildungsniveau in der Gesellschaft hin und darauf, dass dieser Prozess zur Mündigkeit von der Politik mit angemessenen Beteiligungsmöglichkeiten begleitet werden müsse. Das Wissen der Bürger und Bürgerinnen sollte hier als Vorteil gesehen werden. Des Weiteren wird erwartet, dass es Leitlinien und Konzepte zur Beteiligung geben werde.

Änderungswünsche

Zum Ende der Interviews fragten wir nach Änderungswünschen für die drei Bereiche (1) Struktur und Arbeit des Bauausschusses, (2) Planung und Beteiligung und (3) Zusammenarbeit mit den anderen Akteuren im Beteiligungsprozess.

Zunächst fragten wir, was sie selbst an der Struktur oder Arbeit des Bauausschusses ändern würden, wenn sie es könnten. Einen Teil der Interviewantworten ist in diesem [Video](https://youtu.be/SydfTYf06yM) (<https://youtu.be/SydfTYf06yM>) zu hören. Im Folgenden haben wir die zahlreichen Änderungswünsche für den Bauausschuss in Stichpunkten zusammengefasst:

- Tagesordnung: Ein Vorschlag war, den Dezernenten der Verwaltung zu Beginn der Ausschusssitzungen berichten zu lassen. Ein Hannoveraner Kommunalpolitiker wünschte sich, die Tagesordnung auch spontan noch ändern zu können und nicht die Frist neun Tage vor Sitzungsbeginn zu setzen, da so Themen aktueller bearbeitet werden könnten.
- Diskussion von Fachanträgen: In Darmstadt wurde gefordert, Fachanträge erst im Bauausschuss zu besprechen statt wie bisher direkt in der Stadtverordnetenversammlung, da so viele Anträge nicht weiterverfolgt würden. Die Opposition würde sich im Bauausschuss „nicht auf eine sachliche Diskussion einlassen, weil sie sich die Argumente für einen Showdown in der Stadtverordnetenversammlung, wo Presse da ist, aufheben.“

- Externer Input: Zwei weitere Politiker schlugen vor, externe Expertinnen und Experten öfters in Diskussionen zu integrieren, etwa Verkehrsplaner. In anderen Ausschüssen sei dies bereits der Fall. Zudem wurde der Wunsch geäußert, Bürgerinitiativen mehr einzubeziehen.
- Transparenz: Ein Vorschlag aus Hannover war, die Arbeit des Bauausschusses transparenter zu machen, etwa live im Internet zu übertragen.
- Einfluss: In Haldensleben wurde bemängelt, dass der Bauausschuss nur ein beratendes Gremium ist.
- Vorbereitung: Die Darmstädter Politiker wünschten sich, dass die anderen Bauausschussmitglieder sich besser auf Ausschüsse vorbereiteten, auch wenn die Anträge heute immer komplexer und inhaltlich schwierig zu verstehen seien.

Neben den Änderungswünschen für den Bauausschuss fragten wir die Kommunalpolitikerinnen und -politiker nach Änderungen bezüglich Planung und Beteiligung. Hier kam der grundsätzliche Wunsch nach mehr Respekt für die anderen Prozessteilnehmerinnen und -teilnehmer und besserem Zuhören zur Sprache. Eine konkrete Forderung in Bezug auf Planung war mehr Zeit für Vorlagen. Im Kontrast dazu steht hingegen der Wunsch nach einer Prozessbeschleunigung. Einigkeit herrschte bei vielen Politikerinnen und Politikern bei dem Wunsch nach einem festgelegten, strukturierten Verfahren für Bürgerbeteiligung: „(D)ass die Stadt so einen Leitfaden ausarbeitet, damit auch jeder weiß, woran er ist.“ Bisher würde Bürgerbeteiligung von der Verwaltung nämlich häufig „als lästig empfunden, weil es eben Arbeit bedeutet.“ Häufig wurde auch ein früherer Zeitpunkt für die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern gewünscht – je früher man sie einbeziehe, desto eher könne man grundlegende Meinungsverschiedenheiten aufdecken. Nur wenn man früh informiere, fühlten sich die Menschen einbezogen und ernst genommen. Wichtig seien dafür die richtigen Informationswege. Ein Haldenslebener Bauausschussmitglied betonte: „Ich bin ja ein großer Freund davon, die digitalen Möglichkeiten auszuschöpfen. Man sollte ALLE Kommunikationskanäle, die sich in diesem Bereich anbieten, nutzen.“

Zum Abschluss der Interviews wurde nach Wünschen gegenüber anderen Teilnehmenden in Beteiligungsprozessen gefragt. Von den Organisatoren von Beteiligungsprozessen wünschten sich die Interviewpartner und -partnerinnen, weniger Angst vor Bürgerinnen und Bürgern zu haben, sie „früh ins Boot holen“ und am Anfang der Planungsprozesse zu beteiligen. Sie sollten dabei zuhören und gerade Politikerinnen und Politiker sollten sich „nicht zu wichtig nehmen.“

Die Verwaltung solle offener werden und zuhören. Sie sollten über ihre Strukturen hinausdenken und sich der Sprache der Bürgerinnen und Bürger anpassen: „(K)ein Bürger denkt in Gesetzen.“ Zudem wird mehr Transparenz in der Arbeit der Verwaltung gefordert und Informationen an die Politik sollten früh und unaufgefordert kommen.

Von den Bürgerinnen und Bürgern wünschen sich die Politikerinnen und Politiker noch mehr Beteiligung und Engagement. Sie sollten Interesse zeigen, kreativ werden, allerdings dabei „bei der Sache bleiben.“

Bei einem Wunsch stimmten alle überein: Alle sollen füreinander mehr Verständnis zeigen und offen sein. Eine Darmstädterin fasst zusammen: „Hört aufeinander.“ Fairness, Ehrlichkeit und Transparenz werden von allen Seiten erwartet.

Ausblick

„Die Bürger sollten sich ernsthafter damit auseinandersetzen, was eigentlich die Rolle von Kommunalpolitik ist. Die meisten können sich nicht vorstellen, warum ich abends schlecht einschlafe.“

In einem Workshop am 13. Juni 2018 wurden in Berlin in den Räumen des vhw die Ergebnisse der Vorstudie etwa zehn Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des vhw präsentiert. Im Anschluss an die Präsentation fand eine Diskussion statt, in der sowohl die Erkenntnisse besprochen als auch daraus entstandene Fragen gesammelt wurden. Eine Idee, die aufkam, um erfolgreiche Bürgerbeteiligung zu etablieren, ist eine Toolbox zur Kommunalpolitik. Im Folgenden werden weitere Anregungen aus der Diskussion als Fragen für zukünftige Studien zusammengefasst. In diesem Sinne ist eine Studie des vhw in Vorbereitung mit dem Thema „Lokale Demokratie im Peripherisierungssituationen.“

1. Wie kann die Distanz zwischen Politik und Verwaltung verhindert und ein Nebeneinander zu einem Miteinander werden, wobei die Politik von der Arbeit der Verwaltung profitiert? Wie kann die Distanz zu den Bürgerinnen und Bürgern überbrückt werden?
2. Wie kann der hohe Aufwand bei ehrenamtlichen, kommunalpolitischen Engagement angemessener gestaltet werden, sodass sich mehr Menschen aktiv einbringen?
3. Wie ist die Beziehung der Mandatsträger zu denen, die sie repräsentieren, also den Bürgerinnen und Bürgern, die sie gewählt haben? Sollen die Bürgerinnen und Bürger mehr beteiligt werden?
4. Gibt es eine lebendige, organisierte Beteiligungskultur - wie steht die Kommunalpolitik dazu? Wie sind die Kommunalpolitiker und -politikerinnen eingebunden?
5. In den Interviews wurde klar: Es werden immer die gleichen Bürgerinnen und Bürger erreicht. Will die Politik dies überhaupt ändern? Unternimmt sie was dagegen?
6. Immer öfter wurde gesagt, den Politikerinnen und Politikern fehle es an Zeit. Doch was brauchen sie, um eine erfolgreiche Bürgerbeteiligung durchzuführen?

7. Aus den Interviews und Fragebögen schien es, als würde in Großstädten mehr Bürgerbeteiligung betrieben als in Kleinstädten. Woran liegt dies? Ist ein Grund, dass es in großen Kommunen mehr Drucksachen gibt, zu denen Bürgerbeteiligung initiiert werden kann?
8. Inwiefern beeinflussen regionale Unterschiede die unterschiedliche Häufigkeit von Bürgerbeteiligungen in verschiedenen Orten? Ist der Faktor Großstadt/Kleinstadt unterschiedlich wichtig je nach Bundesland?
9. Bisher wurde mehr über die Rolle der Politikerinnen und Politiker als Einzelpersonen im Beteiligungsprozess betrachtet. Welche Rolle spielen die Parteien in diesem Prozess? Wie stehen sie zu Bürgerbeteiligung? Und für wen stehen sie? Welche Bürgerinnen und Bürger/Klientel vertreten sie?
10. Wie berichten Medien über Bürgerbeteiligungsprozesse? Ist es eine eher einseitige Presse oder eine, die kritisch nachfragt und auch Bürgerinnen und Bürger dazu auffordert, nachzufragen und sich zu beteiligen?

Interviewausschnitte

Ausschnitte der Interviews sind online auf YouTube über den Kanal von Politik zum Anfassen e.V. zu sehen. Alle im Bericht verlinkten Videos sind im Folgenden noch einmal aufgelistet:

- „Bedeutung von Städtebau“
https://youtu.be/JOq_wHkskoY
- „Rolle im Beteiligungsprozess“
<https://youtu.be/xvQhoJQe6sM>
- „Was macht Bürgerbeteiligung einfach, was schwierig“
<https://youtu.be/AfjPGEzrc4k>
- „Information von Bürgern“
<https://youtu.be/YgWLomZOxvM>
- „Erfolg und Misserfolg bei Bürgerbeteiligung“
https://youtu.be/Uk_BAWyCSSQ
- „Ausblick, Zukunft“
<https://youtu.be/SydfTYf06yM>

Wir bedanken uns bei allen unseren Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern für die Zusammenarbeit:

Vielen Dank an Fabian Peters, Edgar Ojemann, Bodo Zeymer, Anja Reinke, Felix Semper, Lars Kelich, Dr. Elisabeth Clausen-Muradian, Dr. Daniel Gardemin, Dr. Ursula Blaum, Hans-J. Wegel, Hans Fürst und Georg Hang.

Impressum

Herausgeber:

vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V.

Bundeszentrale

Fritschestraße 27/28

10585 Berlin

<https://www.vhw.de/>

Auftragnehmer:

Politik zum Anfassen e.V.

Königsberger Str. 18

30916 Isernhagen

(0511) 37 35 36 30

politik@zumanfassen.de

<https://www.politikzumanfassen.de/>

Politik zum Anfassen e.V. macht mit politischer Bildung und Medien **Lust auf Demokratie**. Mit unseren Projekten verbinden wir Politische Bildung mit Bürgerbeteiligung und Medienpartizipation unabhängig und überparteilich - häufig auf der Ebene der Kommunalpolitik.

Autorinnen und Autor:

Annika Francke, Alrun Vogt und Gregor Dehmel
unter Mitarbeit von Alina Schilling.

Wissenschaftliche Begleitung:

Dr. Thomas Kuder, vhw e.V.

Isernhagen, im November 2018