

# Tätigkeitsbericht und Selbstverständnis des AK Bürgerbeteiligung

## 1. Tätigkeitsbericht (2015 bis 2018)

### Zu Ausgangspunkten und Arbeitsweise

Es gibt in Gießen viele Inseln der Beteiligung. Meist agieren sie in langer Tradition nebeneinander, temporär und projektbezogen. Die Idee der handelnden Politik ist nun auch eine gemeinsame Beteiligungskultur bzw. mitgestaltende Bürgerbeteiligung zu entwickeln, integrierte Ansätze der Bürgerbeteiligung zu stärken, Prozesse zu beobachten und neue Formate und Methoden zu entwickeln.

### Vorgehen

Erste Maßnahme war die Erweiterung und Ausbau der E-Partizipation durch die Einrichtung der Vorhabenliste der Verwaltung/Politik der Stadt ([www.giessen-direkt.de](http://www.giessen-direkt.de)) zur Stärkung der Transparenz, der Information und der verbesserten Kommunikation.

Zum zweiten wurden verschiedenste unterschiedliche Prozesse beobachtet und Verbesserungsvorschläge erarbeitet.

Reflektiert wurde bei den Prozessauswertungen auch die Haltung der Beteiligten und ihr Verständnis von Bürgerbeteiligung - einer der Schlüssel für gute Kultur der Beteiligung.

Zentral ist dabei auch immer die Frage: Wer identifiziert mit wem und wann was beteiligungsrelevante Themen sind?

### Bilanz

Der Arbeitskreis Bürgerbeteiligung hat sich am 1. Juli 2015 konstituiert und innerhalb der folgenden drei Jahre 15 Sitzungen abgehalten.

Der Arbeitskreis ist „trialogisch“ aufgebaut und setzt sich aus je 3 Vertreter/innen der Bürgerschaft, der Kommunalpolitik und der Verwaltung zusammen. Der Arbeitskreis wurde vom Magistrat einberufen; er ist nicht gewählt. Nur die drei Vertretungen der Fraktionen werden nach den kommunalpolitischen Mehrheitsverhältnissen (Sitzverteilung nach Hare-Niemeyer) abgebildet. Die Vertreter/innen der Bürgerschaft wurden in erster Linie aus Initiativen und Organisationen ausgewählt, die bereits in der Vergangenheit kontinuierlich und anlassunabhängig verstärkt an Beteiligungsprozessen teilgenommen haben. Dies waren zu Beginn der Verein Lebenswertes Gießen, die Lokale Agenda 21 und der Nordstadtverein. Die Verwaltung ist durch die Oberbürgermeisterin, den Leiter des Stadtplanungsamts und den Verkehrskordinator repräsentiert.

Moderiert wird der Arbeitskreis vom Büro Bürgerbeteiligung und Lokale Agenda 21. Der Arbeitskreis ist mit einer Größe von (in der Regel) 10 Personen eher klein gehalten, um Themen intensiver diskutieren zu können. Wechselnde Vertretungen werden nach Möglichkeit vermieden. Dadurch soll ein Klima gegenseitigen Vertrauens aufgebaut werden. Dem dient auch die Nicht-Öffentlichkeit der Sitzungen; dadurch werden „offene Worte“ möglich. Die Protokolle werden unter [www.giessen-direkt.de](http://www.giessen-direkt.de) online gestellt.

Die Beteiligung über die 15 Sitzungen lag bei 90%. Häufigster personeller Wechsel war bei den Fraktionen zu verzeichnen. Die Oberbürgermeisterin hat an allen Sitzungen teilgenommen.

In der ersten Sitzung wurden die Regeln der zukünftigen Zusammenarbeit vereinbart. In den folgenden 14 Sitzungen befasste sich das Gremium überwiegend mit Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung, namentlich dem Motorpool-Gelände (7 Sitzungen), der Baumschutzsatzung (5), der Gummi-Insel

(5), dem ISEK Margaretenhütte (3), dem ISEK Zukunft Stadtgrün (3) und dem Entwicklungskonzept Schiffenberg (2).

Beteiligungen zu sozialen Themen (Aktionsplan Chancengleichheit, Museumskonzept) standen erst an zweiter Stelle.

Ständiges Thema war die Nutzung der neuen Instrumente der Bürgerbeteiligungssatzung (Bürgerantrag, Bürgerversammlung, Bürgerfragestunde und Akteneinsicht). Dabei war festzustellen, dass auch diese Instrumente ganz überwiegend zu Fragen der Stadtentwicklung und der Verkehrsplanung eingesetzt wurden.

In „eigener Sache“ hat der Arbeitskreis vor allem vier Punkte diskutiert und bearbeitet

- zu Beginn die Klärung des eigenen Selbstverständnisses,
- im Verlauf mehrerer Sitzungen 2017/2018 wurde über die durch Prof. Dr. Eike-Christian Hornig vom Institut für Politikwissenschaft der Justus-Liebig-Universität vorgelegte wissenschaftliche Evaluation diskutiert
- in der 15. Sitzung Sommer 2018 wurde eine Weiterentwicklung des eigenen Selbstverständnisses diskutiert und erarbeitet (sh. Punkt 2 dieses Papiers)
- parallel dazu erfolgte der Anstoß einer vom Büro Bürgerbeteiligung des Magistrats und dem Freiwilligenzentrum für Stadt und Landkreis Gießen gemeinsam durchgeführten Veranstaltung. Diese fand am 26.09.2018 unter dem Titel „Bürgerbeteiligung und Bürgerengagement in Gießen - was brauchen wir für eine Kultur des Dialogs und der Teilhabe?“ statt.

In den ersten Sitzungen wurde auf Initiative des Vereins „Lebenswertes Gießen“ eine Diskussion zu Aufgaben und Selbstverständnis des Gremiums geführt. Der Verein forderte u.a. einen erweiterten Teilnehmerkreis, häufigere Treffen und externe Moderation. Demgegenüber beriefen sich Politik und Verwaltung auf die von der Stadtverordnetenversammlung formulierte Aufgabe.

Nach der sechsten Sitzung erklärte der Verein Lebenswertes Gießen seinen Rückzug aus dem Arbeitskreis. Der Rückzug wurde begründet in dem unterschiedlichen Verständnis der Aufgabenstellung des Arbeitskreises, in der Arbeitsweise des Arbeitskreises, der fehlenden Bereitschaft, das vorhandene Misstrauen zu bearbeiten, und methodischer Unzulänglichkeiten. Der Magistrat berief daraufhin den Verein „freiwillig – sozial – aktiv, Freiwilligenzentrum für Stadt und Landkreis Gießen“ in das Gremium. Der Rücktritt des Vertreters der Lokalen Agenda (wegen Kritik an der Bürgerbeteiligung zur Baumschutzsatzung) führte zu keiner Veränderung der Zusammensetzung, denn die Lokale Agenda nominierte einen anderen Vertreter.

Der Konflikt mit dem Verein „Lebenswertes Gießen“ erreichte seinen Höhepunkt bei Vorlage des Evaluationsberichts durch Prof. Eike-Christian Hornig und der Debatte darüber in der Stadtverordnetenversammlung. Der Verein sah sich in der Evaluation diskreditiert und bewirkte eine zweimalige Änderung des Textes.

Die wissenschaftliche Evaluation durch Prof. Hornig hatte den neuen Instrumenten der Bürgerbeteiligung attestiert, geradezu passgenau für die Möglichkeiten kleiner, gut organisierter Beteiligungseliten geeignet zu sein. Diese Beteiligungseliten stünden in Konflikt mit den klassischen politischen Eliten aus den Parteien und der Verwaltung. Seine Empfehlung lautet, den Elitenkonflikt einzuhegen und die Bürgerbeteiligung insgesamt zu verbreitern.

Für den Arbeitskreis Bürgerbeteiligung war diese Analyse sehr hilfreich. Durch das Mitwirken des Freiwilligenzentrums hat sich der Blick deutlich geweitet. Die Diskussion dreht sich jetzt nicht allein um eine Beteiligung Einzelner an der stadträumlichen Planung durch Kritik, Vorschläge und Hinweise („Spre-

chen“), sondern auch um die Vorstellungen und Beiträge von Vereinen und Initiativen und deren Einbezug („Handeln“); das sollte in verschiedenen öffentlichen Aufgabenbereichen (wie z.B. Schulen, Kultur, Umwelt) gepflegt und intensiviert werden. Die Veranstaltung am 26.09.2018 hat dazu einen ersten derartigen Brückenschlag zwischen Bürgerbeteiligung und Bürgerengagement versucht und aus Arbeitsgruppen auf dieser Veranstaltung kommende Vorschläge für die Verbesserung von Teilnahmeverfahren erbracht.

## **Ergebnisse und Erkenntnisse**

Im Rahmen der in einem neuen Selbstverständnispapier (s. u. Punkt 2) festgehaltenen grundsätzlichen Orientierungen ergaben sich bei den Diskussionen im Arbeitskreis eine ganze Reihe von Einzelpunkten; die wichtigsten sind hier stichwortartig festgehalten

- Umfang und Grenzen von Einflussmöglichkeiten transparent machen
- Soweit rechtlich möglich und zum Vorhaben passend mehr ergebnisoffene Teilnahmeveranstaltungen planen und durchführen - Kommunikation auf Augenhöhe
- Verhärtete Fronten vermeiden
- Zeitpunkt des Einbringens von Vorhaben in die öffentliche Erörterung - gute Teilnehmung sollte nicht zu früh und nicht zu spät einsetzen
- gut gelaufene Prozesse positiv der Öffentlichkeit darstellen
- Überprüfung der Sprache derer, die Teilnehmungen organisieren - nicht alle brauchen Powerpoint, aber klare Sprache
- Die Chancen von E-Partizipation verstärkt nutzen und für Zielgruppen wie z. B. Jugend erschließen
- Unterstützung, Einbindung und Aktivierung ressourcenarmer Bevölkerungsgruppen
- Veranstaltungen direkt im betroffenen Stadtteil durchführen
- Erfolge der Gemeinwesenarbeit für die kommunale Teilnehmungskultur nutzbar machen
- Kompetenzen und Qualifikationen in der Verwaltung in Hinblick auf Dialog und Kooperation mit Partnern aus der Stadtbevölkerung weiter stärken
- Formen der Teilnehmung öffnen und erweitern – z.B. durch Einbezug von Initiativen und Vereinen

## **2. Das Selbstverständnis des AK Bürgerbeteiligung**

Die Einrichtung des AK geht auf die von der Stadtverordnetenversammlung 2015 beschlossenen „Leitlinien für eine strukturierte Bürgerbeteiligung“ zurück, dort unter der Überschrift „Qualitätssicherung der Prozesse“. Die Arbeit des AK ist eng mit der parallel verabschiedeten Gießener Bürgerbeteiligungssatzung verbunden. Diese beschreibt einerseits Gebiete des Stadtlebens und der Stadtentwicklung, auf denen Teilnehmung entwickelt oder gestärkt werden soll (vgl. § 2 Abs.2); andererseits werden dort auch (vgl. § 6 – 11.) einzelne spezifische Verfahren rechtlich fixiert (Bürgerfragestunden, Bürgerschaftsversammlung u. a. m...)

Die Kommunalpolitik hat beschlossen, dass die Aufgaben des AK folglich nicht nur beinhalten, „die Anwendung der Satzung zu überwachen“, sondern auch „Impulse für Teilnahmeverfahren zu geben, Diskussionen zu kanalisieren und Beispiele zu bewerten. Ziel sollte es sein, durch das Zusammenspiel aller Akteure die lokale Demokratie positiv weiterzuentwickeln“ (so die Beschreibung seiner Funktion in der Magistratsvorlage von 2014)

Das bedeutet, dass der AK satzungsgemäß ein enges festgelegtes Arbeitsgebiet (Überwachung von in der Satzung rechtlich festgelegten Verfahren und Instrumenten) aber auch ein darüberhinausgehendes weiter gestecktes Aufgabenfeld hat, das es aktiv zu gestalten und auszufüllen gilt. Das muss deshalb betont werden, weil die Gefahr besteht, dass im Streit um einzelne paraphierte Verfahren und deren Anwendung (lokal mit Initiativen wie „Lebenswertes Gießen“ und darüber hinaus in anhängigen Verfahren

der Rechtsaufsicht) die größere Aufgabe und die Frage, wie der AK mit seinen beschränkten Mitteln ihr am besten gerecht werden kann, aus dem Blick zu geraten droht.

Dem AK ist außerdem bewusst, dass Bürgerbeteiligung in Gießen weit über das hinausgeht, was durch die Beteiligungssatzung in die Form eines rechtlichen Anspruchs und spezieller Instrumente gegossen wurde (Bürgerfragestunde, Bürgerschaftsversammlung, Bürgerantrag...). Es gibt in Gießen wie auch in anderen Städten eine mitunter nur wenig formalisierte Vielfalt an Prozessen der Erörterung, Zusammenarbeit und Auseinandersetzung in den verschiedensten Lebens- Politik- und Planungsbereichen. Die Gießener Bürgerbeteiligungssatzung selbst nennt einige davon beispielhaft in §2 Abs. 2. Außer Bauvorhaben und Bauleitplanung finden hier zum Beispiel auch Vorhaben im Bereich von Schulentwicklung, Sport und Integration Erwähnung.

Aus all dem folgt: Beteiligung ist nicht etwas, das mit einer Satzung erfunden und neu eingebracht wird, sondern etwas, das in vielen Formen, besseren und schlechteren, schon seit langem existiert und das es einer Demokratie entsprechend zu kultivieren gilt. Beteiligung auf zahlreichen Gebieten und bei vielen verschiedenen Vorhaben mit unterschiedlichen Formen ist Teil der Kultur dieser Stadt.

In diesem breiten Feld ist die Satzung zur Bürgerbeteiligung ein Element unter anderen. Die Satzung hat jedenfalls erstmals in Hessen den Rechtsanspruch auf bestimmte Verfahren gesichert. Juristische Entscheidungen zu einigen ihrer Verfahren und Instrumente, wie immer sie letztlich ausfallen werden, beeinflussen zwar die lokale Beteiligungs- Kooperations- und Streitkultur. Aber weder ist Bürgerbeteiligung in Gießen durch die Satzung von 2015 erschaffen worden, noch wird sie durch einen evtl. negativen Ausgang von laufenden Gerichtsverfahren abgeschafft. Mit Blick darauf möchte der AK Bürgerbeteiligung weiterhin Akzente für eine gute Beteiligungskultur setzen:

### **Akzente setzen für eine gute Beteiligungskultur**

- *Aufmerksamkeit schaffen:* Neben der Berichts- und Überwachungsfunktion des AK bei spezifischen formalisierten Verfahren soll auch seine pro-aktive Funktion gestärkt werden – die Schaffung von mehr Aufmerksamkeit für die Bedeutung einer breiten und vielfältigen Beteiligungskultur für die Entwicklung der Stadt insgesamt.
- *Über die räumliche Planung hinausschauen:* Die Beteiligungskultur, die sich in Gießen so wie auch in anderen Städten entwickelt hat, kennt viele Schauplätze. Der AK möchte sich deshalb (im Einklang mit § 2 Abs. 2 der Bürgerbeteiligungssatzung) neben Fragen der Beteiligung bei Vorhaben der städtebaulichen Entwicklung stärker auch vorhandenen und neuen Beteiligungspraktiken und -prozessen in Bereichen wie der Seniorenpolitik, der Schulentwicklung, der Kultur, der Gemeinwesenarbeit u. a. m. zuwenden.
- Dabei möchte er mehr noch als bisher *als Partner in Beteiligungsprozessen nicht nur Einzelbürger, sondern auch organisierte Gruppen, Vereine und Initiativen* in Betracht nehmen. Viele von ihnen beteiligen sich nicht nur, indem sie sich kritisch mit Vorschlägen an Politik und Verwaltung zu Wort melden, sondern auch dadurch, dass sie mit eigenen Leistungen und Projekten die Entwicklung im jeweiligen Bereich mitgestalten: freie Träger erweitern z.B. die Angebote sozialer Dienste, Schulfördervereine das öffentliche Leistungsniveau.
- *Mitreden und mitarbeiten:* In vielen real existierenden Beteiligungsprozessen (jenseits von „Bürgeranhörungen“) kommen schon seit Jahren Mitreden und Mitarbeiten zusammen. Bei Projekten wie denen der sozialen Stadt und der dortigen Gemeinwesenarbeit wird das besonders deutlich. Der AK will solchem Bürgerengagement und einer Art von Beteiligung besondere Aufmerksamkeit widmen, bei dem Ansprüche auf Mitreden und Mitentscheiden einhergehen mit der Fähigkeit und Bereitschaft auch selbst gemeinschaftlich zu organisieren und mitzumachen.

- *Qualitätsmaßstäbe überprüfen:* Im Rahmen einer Tätigkeit, die auch hilft, besser vertraut zu werden mit den in verschiedenen Bereichen oft sehr unterschiedlichen Niveaus und Formen von Kooperation und „Beteiligung“, möchte der AK nach geeigneten Wegen suchen, Qualität zu erfassen und zu überprüfen. Dazu braucht es nicht immer hoch formalisierte Verfahren. Im Mittelpunkt sollte eine Evaluation in Hinblick auf Erfolgsfaktoren wie Kooperationsbereitschaft, Transparenz, Verlässlichkeit u. ä. Merkmale stehen.

Vor dem Hintergrund eines solchen Verständnisses des satzungsgemäßen Auftrages möchte der AK auch seine bisherige Arbeitsweise weiterentwickeln,

### **Perspektiven der weiteren Tätigkeit**

- Der AK wird auch in Zukunft regelmäßig einen eigenen Bericht über seine Tätigkeit vorlegen - so wie hier im ersten Teil mit Blick auf die bisherigen drei Jahre.
- Vorhaben von besonderer Bedeutung für die Beteiligungskultur in unserer Stadt – auch solche von Vereinen oder Netzwerken - könnten gelegentlich durch den AK behandelt werden. Initiatoren könnten als Gäste eingeladen werden und sich einmal vorstellen – sei als spezieller Punkt der regelmäßigen Sitzungen oder im Rahmen einer Sondersitzung. Die Mitglieder des AK könnten dabei lernen und sich für ihre Tätigkeit weiter qualifizieren. Die Vielfalt von Bürgerengagement auf diese Weise sichtbar zu machen erscheint angemessener, als das durch eine Verbreiterung der „Bürgerbank“ zu versuchen.
- Der AK hat nicht die Aufgabe, eigene Aktionen durchzuführen. Aber er kann Anstöße geben, um bei Punkten, die ihm wichtig erscheinen, Diskussion und Kooperation bei anderen Akteuren anzuregen (so wie etwa mit einer geplanten Veranstaltung zur Beteiligungskultur in Gießen in Trägerschaft von Freiwilligenzentrum und dem Magistrat der Stadt).
- In diesem Prozess des „Anstöße einholen und geben“ ist die Vertraulichkeit der Sitzungen des AK bewährt und wichtig. Sie ermöglicht es allen Beteiligten auch einmal ins „Unreine“ und „Offene“ zu denken und zu formulieren.

Leitlinie unserer Arbeit im AK sollte etwas sein, das längst nicht mehr selbstverständlich ist: Respekt und ziviles Verhalten bei Auseinandersetzung und Zusammenarbeit - auf allen Seiten. Das kostbare soziale Kapital von wechselseitigem Vertrauen, ohne das Politik, Verwaltung und Bürgerbeteiligung in einer Demokratie letztlich nicht funktionieren, darf nicht verspielt, es muss erhalten und gepflegt werden.