

Beteiligungshaushalt Freiburg – Rückblick, Einschätzung, Ausblick

Franz-Albert Heimer

Zum Doppelhaushalt 2013/2014 findet derzeit der dritte Durchlauf des Freiburger Beteiligungshaushaltes statt. Die folgende Bilanz gibt die Einschätzung der »Projektgruppe Beteiligungshaushalts« der Freiburger Lokalen Agenda 21 wieder.

Vorgeschichte

1996 beschloss der Freiburger Gemeinderat, in einem gemeinsamen Beratungsprozess von Gemeinderat, Verwaltung und Bürgerschaft eine ›Lokale Agenda 21‹ zu erarbeiten, ein Handlungsprogramm, das Freiburg in Richtung Nachhaltigkeit entwickeln soll.

Den Anstoß für das Thema Beteiligungshaushalt gab im Jahr **2003** eine Veranstaltungsreihe, die von der Stuttgarter entwicklungspolitischen Organisation KATE (1) federführend organisiert wurde: zwei Vertreter der Pionierkommune Porto Alegre (Brasilien), ein ehemaliger Bürgermeister und ein Vertreter einer Nichtregierungsorganisation, wurden nach Deutschland eingeladen. Sie stellten in zahlreichen Kommunen das Modell »orçamento participativo« (Beteiligungshaushalt) vor (2). Die Freiburger Station wurde von der Lokalen Agenda 21, der Evangelischen Fachhochschule (EFH) und der Brasilieninitiative Freiburg e.V. organisiert. Der motivierende Vortrag stieß im Publikum, in dem sich auch sieben Gemeinderät/innen mehrerer Fraktionen befanden, auf große Resonanz.

Im Jahr **2004** fand an der Evangelischen Fachhochschule das ›Regionale Sozialforum‹ statt, und in diesem Rahmen ein Workshop zum Thema Beteiligungshaushalt. Dort referierte der brasilianische Soziologe Clovis Zimmermann über das Modell Porto Alegre. Aus diesem Workshop heraus entstand die Projektgruppe Beteiligungshaushalt, an der auch Gemeinderät/innen aus drei Gemeinderatsfraktionen mitwirkten.

So, wie bundesweit der Beteiligungshaushalt parteiübergreifend als ein interessanter Weg angesehen wird (in Berlin-Lichtenberg wurde er von der PDS angestoßen, in Hamburg war die CDU federführend), ist auch die Freiburger Projektgruppe bunt zusammengesetzt. Die Mitglieder der Projektgruppe, teils seit 2004 dabei, teils später dazugestoßen, sind parteiunabhängig oder stehen den verschiedensten parteipolitischen Richtungen nahe; das Spektrum reicht von Linker Liste über SPD und Grüne bis zur CDU.

Die Projektgruppe informierte sich intensiv über die Modelle der Beteiligungshaushalte von Porto Alegre und verschiedenen europäischen Ländern (3) sowie der deutschen Vorreiter (4). Zu dieser Lektüre kamen Vortragsveranstaltungen mit auswärtigen Referenten, z.B. Oberbürgermeister Dietz aus Rheinstetten bei Karlsruhe, wo seit mehreren Jahren die Bürgerschaft an der Erstellung des Haushalts beteiligt war. Zunächst hatte die Projektgruppe dabei die Absicht, im Gespräch mit möglichst vielen Akteuren ein eigenes Modell zu entwickeln, das für Freiburg vorgeschlagen werden sollte. Daneben suchte sie das Gespräch mit verschiedenen Freiburger Gruppierungen. Ein Workshop mit dem brasilianischen Referenten Antônio Andrioli sollte uns helfen, ein Modell zu entwickeln. Es stellte sich jedoch heraus, dass die Erarbeitung eines eigenen Modells die Arbeitskapazität der ehrenamtlichen Gruppe überstieg.

Die Projektgruppe konzentrierte sich aus diesem Grunde darauf, die politische Grundsatzentscheidung anzuregen, um die Entwicklungsarbeit den Hauptamtlichen der Stadtverwaltung zu übertragen. Dazu stellte sie die wichtigsten Argumente und Beispiele zusammen, vor allem das »Berliner Modell«, das die dortigen fünf parteinahen Stiftungen unter Federführung der Bundeszentrale für politische Bildung erarbeitet hatten. Ergänzend dazu wurden Gespräche mit allen (damals sechs) Fraktionen bzw. Gruppen im Gemeinderat geführt.

Parallel zu dieser Überzeugungsarbeit vollzog sich im Laufe des Jahres **2006** in Freiburg eine immer heftiger geführte Debatte über die Frage des Verkaufs der städtischen Wohnungen, um damit den städtischen Haushalt zu entschulden. Diese Debatte mündete schließlich in einen Bürgerentscheid im Herbst, der entgegen dem Willen der Verwaltungsspitze und der Gemeinderatsmehrheit gegen einen Verkauf ausfiel. Im Verlauf dieser Debatte stieg das Interesse in der Bürgerschaft an Fragen des Kommunalhaushalts deutlich an. So zeigte sich im Dezember 2006 der Freiburger Oberbürgermeister gegenüber der Idee eines Beteiligungshaushaltes sehr aufgeschlossen und im **Januar 2007** wurde unser letztes Fraktionsgespräch abgeschlossen. Fünf Fraktionen bzw. Gruppen befürworteten einen Versuch, und in den Gesprächen zur Vorbereitung eines interfraktionellen Antrags fand sich ein Kompromiss, den alle Fraktionen bzw. Gruppen mittrugen. Im **Mai 2007** schließlich beauftragte der Gemeinderat mit diesem interfraktionellen Antrag einstimmig die Stadtverwaltung damit, ein »Freiburger Modell« zu entwerfen. Dieses sollte die Grundlage für einen Gemeinderatsbeschluss zum Beteiligungshaushalt sein. Es folgten

- eine intensive konzeptionelle Arbeit im Rathaus und mit externen ModeratorInnen, begleitend zahlreiche (manchmal konfliktreiche) Gespräche im außerparlamentarischen Raum,
- die Antragstellung bei der Landesstiftung Baden-Württemberg, die auch einen erheblichen Zuschuss zu diesem Verfahren bewilligte (150.000 Euro), darin sollten modellhaft die Grundsätze des »Gender budgeting« berücksichtigt werden,
- ein gut besuchtes öffentliches »Expertenhearing« im September (an zentraler Stelle im Historischen Kaufhaus veranstaltet) mit Fachleuten aus Hamburg bzw. von der Landeszentrale für politische Bildung,
- die endgültige Abstimmung im Gemeinderat im **Oktober 2007**.

Seitdem nimmt die Projektgruppe Beteiligungshaushalt die Rolle einer kritisch-konstruktiven Begleitung ein.

Beteiligungshaushalt 2009/2010

Federführend war das OB-Dezernat, in der personell recht stark besetzten verwaltungsinternen AG Beteiligungshaushalt arbeiteten Mitarbeiter aus Kämmerei und der Öffentlichkeitsarbeit intensiv mit.

Bereits im **November 2007** begann das Beteiligungsverfahren zum Haushalt 2009/ 2010 mit einer Bürgerumfrage (als vorgezogener Teil der Konsultationsphase). Erst danach begann die Informationsphase, die mit kreativen Einfällen und viel Engagement der Verwaltung durchgeführt wurde (z.B. einem Infobus an den Wochenmärkten). Die Konsultationsphase folgte mit zwei weiteren Bausteinen. Zum einen der Online-Beteiligung nach dem Hamburger Modell des »Haushaltsrechners«, bei die Bürgerschaft nur auf der Ebene der großen Ressort-Budgets mit einem Regler mehr oder weniger Geld »verteilen« konnten, wobei jede Erhöhung in einem Budget mit einer Verringerung bei einem anderen Budget ausgeglichen werden musste. Dies entsprach dem pädagogischen Impuls der Stadtspitze, der Bürgerschaft die Begrenztheit des Haushalts zu verdeutlichen. Zum zweiten gab es eine ganztägige Stadtkonferenz, bei der auf gesamtstädtischer Ebene 200 zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger bei professioneller Moderation in wechselnden Arbeitsgruppen verschiedene Politikfelder bearbeiteten.

Ob eine Rechenschaftsphase stattfand, ist noch heute eine Interpretationsfrage. Die Projektgruppe Beteiligungshaushalt kann trotz einiger Berichte im Amtsblatt keine umfassende und transparente Rechenschaft erkennen – was beim Design dieses ersten Durchlaufs auch schwer zu realisieren gewesen wäre.

Unsere Bilanz: viel Positives, viel Schwieriges. Eine Vorbereitungsphase, die von politischen Gräben stark beeinträchtigt wurde, viel Engagement und Kreativität seitens der Stadtverwaltung, aber auch klar erkennbare hierarchische Befürchtungen, dass etwas »aus dem Ruder« läuft. In Ansätzen Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Prozessorganisation, eine Fülle wertvoller Erfahrungen, aber leider keine (eigentlich vereinbarte) gemeinsame Evaluation. Ein durchaus interessanter Instrumentenmix in der Konsultationsphase, allerdings geprägt durch abstrakte Ausrichtung auf große Budgets, was die Beteiligungsschwellen hoch hielt. Eine detaillierte Bilanz findet sich in einer Broschüre (6).

Beteiligungshaushalt 2011/2012

Die Vorbereitung dieses Beteiligungshaushalts war gekennzeichnet durch eine stark ernüchterte Verwaltung, die ihr hohes personelles Engagement nicht durch einen ausreichenden Effekt »belohnt« sah. Das anfangs ausgegebene Motto (»lernender Prozess«, »langer Atem«) spielte nun kaum eine Rolle mehr. Die Verwaltung zog – ironisch formuliert – die Anwendung des Produkthaushalts für die Bilanzierung des Beteiligungshaushalts vor und rechnete »jeden Bleistift zusammen«, der für den Beteiligungshaushalt aufgewandt wurde. Überdies kostet die Umstellung auf die Doppik die Kämmerei zweifellos erheblichen jahrelangen Aufwand. Gebührend beeindruckt stimmte die Gemeinderatsmehrheit einer starken Schrumpfung des Beteiligungsverfahrens zu. Im zweiten Durchlauf wurde die Federführung für den Beteiligungshaushalt aus dem OB-Dezernat ins Sozialdezernat abgegeben; die Konstellation der verwaltungsinternen AG blieb ansonsten ähnlich, außer dass die Online-Redaktion der Verwaltung eine größere Rolle spielte. Es gab es eine stark verringerte Informationsphase, eine Konsultationsphase mit einigen Fragen in der turnusmäßigen Bürgerumfrage und eine völlig neu konzi-

pierte Online-Beteiligung. Eine Rechenschaftslegung gegenüber der Bürgerschaft erfolgte in begrenztem Ausmaß im Online-Forum.

Unsere Bilanz: der notwendige Instrumentenmix wurde leider fallen gelassen statt weiterentwickelt. Die Konzentration auf Online-Beteiligung schließt große Teile der Bürgerschaft faktisch aus. Das Online-Instrument wurde allerdings am viel gelobten Kölner Modell ausgerichtet, bei dem die Bürgerschaft niedrigschwellig einzelne Vorschläge machen, diskutieren und bewerten kann – aus unserer Sicht ein großer Fortschritt, und technisch gut gelöst. Die Kooperation mit der Zivilgesellschaft wurde im Vergleich zum ersten Durchlauf stark verringert, praktisch auf Null gefahren.

Beteiligungshaushalt 2013/2014

Hier sind mit wenigen Veränderungen die gleichen Verwaltungskräfte wie im zweiten Durchlauf am Werk, wobei wiederum eine gewisse Personalknappheit zu spüren ist. Der Instrumentenmix ist gemäß dem Beschluss des Gemeinderates der gleiche, allerdings investiert die Verwaltung mehr Kreativität und Energie in die Informationsphase. Auch Konsultationsphase und Rechenschaftsphase werden etwas ausgebaut. In der Informationsphase wird wieder intensiv online ansprechendes Material bereitgestellt, und es wird wieder stärker auf die Jugend zugegangen (ordentliche Plakatierung, kreative Graffiti-Aktion mit Jugendlichen usw.). Das Online-Diskussionsforum ist weiter verfeinert und hervorragend bereits auf der Startseite der städtischen Website verlinkt, dazu gibt es bislang 10 PC-Stationen in Stadtteil-Einrichtungen, bei denen Internet-PCs den Bürger/innen ohne Internetzugang zur Verfügung stehen. Die Rechenschaftslegung läuft wieder online und im Amtsblatt; die Diskussion über die Gestaltung ist noch etwas im Fluss. Die Verwaltung zeigt sich nun kooperativer: einerseits wird mehr mit der Zivilgesellschaft zusammengearbeitet, andererseits stärker auf den Gemeinderat zugegangen, um eine bessere Kenntnisnahme der Debatte zu erreichen, eine Beteiligung der Fraktionen an der Diskussion und der Rechenschaftslegung.

Unsere Zwischenbilanz: ein sehr positiver Trend, den es zu würdigen gilt. Die Verwaltungs-AG macht ohne Zweifel viel aus dem engen Rahmen, den der Gemeinderat beschlossen hat. Aber der hat die gleichen grundlegenden Schwächen wie beim zweiten Durchlauf:

- schwacher Instrumentenmix ohne einen Anteil an Debatte auf Versammlungen;
- Anlage im wesentlichen gesamtstädtisch mit nur wenig Aktivitäten in den Stadtteilen;
- schwache Rechenschaftsphase, ebenfalls ohne face-to-face-Elemente;
- zu später Beginn der Beteiligung – wenn der Haushaltsentwurf der Verwaltung schon längst in den Gemeinderat eingebracht ist. Weder Verwaltung noch Gemeinderat haben Zeit genug, die Vorschläge und Prioritäten der Bürgerschaft in Ruhe zu verarbeiten.

Ausblick

Die Agenda-Projektgruppe begleitet die Entwicklung mit einem gewissen Optimismus. Wir greifen derzeit die erfreuliche Diskussion im Netzwerk Bürgerbeteiligung über kommunale Leitlinien zur Bürgerbeteiligung auf und ebenso die sehr hilfreiche Handreichung des Städtetages Baden-Württemberg zur Bürgerbeteiligung. Auch die in Heidelberg bereits verabschiedeten Leitlinien und ebenso die im nützlichen Newsletter Bürgergesellschaft transportierten Erfahrungen aus Peru inspirieren uns zu örtlichen Veranstaltungen, oft in Kooperation mit der Landeszentrale für politische Bildung. Wir erhoffen uns positive Auswirkungen der Leitlinien für Bürgerbeteiligung des Landes Baden-Württemberg, die von der Staatsrätin Gisela Erler federführend vorbereitend werden, die wir zu einer Veranstaltung in Freiburg begrüßen durften.

Für den Doppelhaushalt 2015/1016 steht die Umstellung auf Doppik und Produkthaushalt an, die nach Vorinformationen aus der Kämmerei durchaus interessante Anknüpfungspunkte bietet – durch die höhere Transparenz und die teilweise Ausrichtung auf das seit 2011 zunehmend systematischer vorbereitete städtische Nachhaltigkeitsmanagement mittels strategischer Steuerung. Wir sind gespannt auf die Auswirkungen auf den Beteiligungshaushalt.

Grundpositionen der PG Beteiligungshaushalt: Warum Beteiligungshaushalt?

Im Folgenden einige der wichtigsten Argumente und konkreten Vorschläge der Agenda-PG Beteiligungshaushalt in der Freiburger Debatte.

Unsere Demokratie ist im Umbruch, wir erleben den Übergang zur nächsten Entwicklungsstufe. Diese wird davon gekennzeichnet sein, dass Formen der repräsentativen, der direkten und der kooperativen Demokratie in einer neuen Gewichtung und intelligenten Verzahnung (»Checks and Balances«) kombiniert werden. »Kooperative Demokratie« meint im Kontrast zur repräsentativen Demokratie (Entscheidung durch Vertreter/innen) und der direkten Demokratie (Entscheidung durch die Bürger/innen) eine Zusammenarbeit von Verwaltung, Rat und Bürger/innen bei der Entscheidungsvorbereitung. Insofern ist »kooperative Demokratie« der Sammelbegriff für die Formen der dialogischen Bürgerbeteiligung. Beteiligungshaushalte sind ein wichtiger Teil davon. Deren Begründung ist daher die gleiche wie für die allgemeine Bürgerbeteiligung.

Die Probleme der heutigen Demokratie

- **Wissen:** Verwaltung und Politik haben angesichts einer immer komplexeren gesellschaftlichen Entwicklung trotz hoher Qualifikation notwendigerweise nicht genug Wissen, um ihre Entscheidungen zu treffen. Sie sind auf die Ergänzung durch das Alltags- und Fachwissen der Bürgerschaft angewiesen.
- **Legitimation:** Verwaltung und Politik erleben angesichts des Wertewandels einen Verlust an Zustimmung. Die Bürgerschaft wird selbstbewusster, ihre Ansprüche auf Information und Mitbestimmung wachsen. Gleichzeitig ist die Bürgerschaft immer vielfältiger als früher: Lebensstile und Werte der verschiedenen sozialen Milieus unterscheiden sich stärker; also ist es schwieriger als früher, die Legitimation zu erreichen. Auch die nicht bewältigten Krisenphänomene ökonomischer, ökologischer und sozialer Art verringern Legitimation.

- **Bürgerengagement:** Die Bereitschaft steigt, sich zu engagieren – WENN die Bedingungen stimmen. Deshalb gibt es »Engagementförderung« als neues Tätigkeitsfeld. Zu den Faktoren, die mehr Bürgerengagement begünstigen, gehört eine verbesserte Bürgerbeteiligung.

Die Ziele von Bürgerbeteiligung/ Beteiligungshaushalt

- Mehr Wissen als Entscheidungsgrundlage für Verwaltung und Politik
- Mehr Legitimation, d.h. Zustimmung und Anerkennung für Verwaltung und Politik bzw. für das demokratische System insgesamt, auch mehr »Nachwuchs« für die Kommunalpolitik
- Mehr Identifikation mit dem Gemeinwesen, mehr Bürgerengagement
- Bessere Entscheidungen, um die ökologischen, ökonomischen und sozialen Krisenerscheinungen zu bewältigen

Erfolgsfaktoren in der Gestaltung von Beteiligungshaushalten

Aus den o. g. Zielen und weiteren Aspekten sind die Gestaltungsprinzipien abzuleiten. Zentral für den Erfolg eines Beteiligungsverfahrens ist es, dass es den Zielen aller beteiligten Akteursgruppen entgegenkommt: Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft. Speziell für Beteiligungshaushalte gilt, dass der Beteiligungsgegenstand der denkbar komplexeste ist, was alle nachfolgend genannten Regeln besonders wichtig sein lässt.

- **Drei Phasen:** Um mitreden zu können, brauchen Bürger/innen ausreichend Information, weshalb immer eine Informationsphase vorhanden sein muß. Der Kern eines Beteiligungsverfahrens ist die Konsultations- oder Beratungsphase. Danach muß zwingend eine Rechenschaftsphase kommen, in der Verwaltung und Politik den beteiligten Bürgern angemessen zurückmelden, was aus den Bürgervorschlägen wurde, und warum. Diese Rechenschaftslegung ist mit entscheidend für die Einschätzung der Bürger/innen, ob ein Engagement in einem Beteiligungsverfahren sich lohnt. Eine gute Rechenschaftsphase ist die beste Werbung für den jeweils nächsten Beteiligungshaushalt.
- **Instrumentenmix:** Die o.g. Vielfalt der Bürger/innen, die sich in den verschiedensten sozialen Milieus zeigt, zieht sich auch durch ihre Kommunikationsprofile (z.B. lesen immer weniger Menschen eine Tageszeitung) und Beteiligungsbereitschaften (sich abends um 20 Uhr zu einer Versammlung zu treffen, ist nicht jedermanns Sache). Wer möglichst viele Bürger/innen erreichen will, muß daher verschiedene Anspracheformen wählen, mit denen man die Menschen auch wirklich erreicht – und unterschiedliche Beteiligungsangebote machen, die zu den Möglichkeiten und Bereitschaften der Bürger/innen passen. Im Fall des Beteiligungshaushaltes ist eine Kombination von Bürgerumfrage, Onlinedebatte und moderierten Bürgerversammlungen sinnvoll.
- **Niedrigschwelligkeit** bzw. gute Effizienz für Bürger/innen: Der Aufwand der Bürger/innen, sich an einem Beteiligungsverfahren zu engagieren, muß so gering wie möglich gehalten werden, damit sich möglichst

viele Menschen beteiligen. Das bedeutet u.a., dass sowohl Information als auch Beteiligung dort stattfinden müssen, wo die Bürger/innen ohnehin sind – in den Stadtteilen, auf dem Wochenmarkt, im Hallenbad, im Mütterzentrum usw. Die oben genannten Bürgerversammlungen sollten z.B. auf Stadtbezirksebene (in Freiburg ca. 5 Bezirke, in denen benachbarte Stadtteile zusammengefasst sind, ähnlich dem Beteiligungsverfahren zum Flächennutzungsplan) und vorbereitend auf Stadtteilebene stattfinden. Das bedeutet des Weiteren, dass man in der Beteiligung nicht zu viel verlangt, sondern im Rahmen dessen bleibt, was möglichst viele Menschen auch leisten können: nicht alle verfügen über das Selbstbewusstsein und die Redegewandtheit, um vor 200 Menschen ihre Diskussionsbeiträge zu leisten. Auf einen Beteiligungshaushalt gemünzt heißt das auch, daß Bürger/innen nicht gezwungen werden sollten, Aussagen über hochkomplexe Ressort-Budgets (wie »Bildung« etc.) zu treffen, die im Zweifel nicht einmal der Dezernent des benachbarten Ressorts völlig versteht, wie ein Reutlinger Bürgermeister einmal ohne Hemmungen zugab. Stattdessen muß man Bürger/innen entgegenkommen und ihnen die Möglichkeit einräumen, einfach konkrete Vorschläge zu Problemen vor ihrer Haustür zu machen. Die »Übersetzung« in die Haushaltsstruktur ist dann Aufgabe der Verwaltung.

- **Rechtzeitig!** Die Auswertung der Bürgervorschläge und -Prioritäten sollte vorliegen, bevor die Verwaltung mit den Arbeiten am Haushaltsentwurf beginnt. Also vor den Mittelanmeldungen der Ämter. Nur so ist eine effektive Verzahnung mit den offiziellen Haushaltsberatungen überhaupt denkbar, haben Verwaltung und Gemeinderat genug Zeit, sich darauf einzustellen.

Erfolgsfaktoren bei den Rahmenbedingungen von Beteiligungshaushalten

Damit die o.g. genannte gute Qualität eines Beteiligungshaushaltes möglich wird, braucht es bestimmte Rahmenbedingungen auf der Seite derjenigen, die so ein Beteiligungsverfahren organisieren. Dabei gibt es Faktoren, die für alle Akteure wichtig sind, und solche, die einzelne Akteure für sich berücksichtigen müssen.

Gemeinsame Rahmenbedingungen

- **Gestalten statt Rückzugsgefechte:** Aus unserer Sicht ist Demokratisierung ein seit Jahrhunderten laufender Megatrend, der in tiefgreifenden gesellschaftlichen Veränderungen begründet liegt. Man kann auf die These der »funktionalen Demokratisierung« des Sozialwissenschaftlers Norbert Elias zurückgreifen, der die Ursache in zunehmender Komplexität der Industriegesellschaften sieht, die durch die technische und die organisatorische Entwicklung (steigende Arbeitsteiligkeit) bestimmt wird. Wenn dies stimmt, kann Demokratisierung auch in Zukunft erwartet werden – und Politik wie Verwaltung können mittelfristig und langfristig nichts gewinnen, wenn sie sich diesem Trend entgegenstellen, wie das Beispiel Stuttgart 21 lehrt. Erfolgversprechender ist es, sich auf angemessene Weise an seiner Gestaltung zu beteiligen.
- **Zusammenarbeit:** Nicht umsonst werden die neuen dialogischen Formen von Bürgerbeteiligung auch »Kooperative Demokratie« genannt. Dieses Prinzip der partnerschaftlichen Zusammenarbeit von Staat und Zivilgesellschaft (stark diskutiert unter dem Stichwort »welfare mix«) ist auch ein Erfolgsfaktor für die Or-

ganisation von Bürgerbeteiligung. Wie diese drei Säulen der Demokratie intelligent miteinander verzahnt werden, ist noch eine offene Frage, die man nur gemeinsam wirkungsvoll klären kann – schließlich geht es um einen neuen gesellschaftlichen Konsens darüber, wie bei uns Demokratie funktionieren soll.

- **Lernendes Verfahren:** Langer Atem, gemeinsame Evaluation und Weiterentwicklung sind wichtige Prinzipien. Demokratie muß man lernen, das gilt auch für diejenigen, die sie organisieren. Insbesondere dann, wenn eine neue Stufe von Demokratisierung gestaltet werden muß. Seit den 1970er Jahren und auf absehbare Zeit befinden wir uns in einem Experimentierstadium – da ist es sinnvoll, wenn alle an der Organisation beteiligten Akteure (Verwaltung, Politik, Zivilgesellschaft) gemeinsam und regelmäßig Bilanz ziehen, was sich bewährt hat und was man beim nächsten Mal besser machen möchte.
- **Klare Regeln:** es sollte städtische Leitlinien für Bürgerbeteiligung geben, damit nicht jedes Amt »das Rad neu erfinden muß«, und damit alle Beteiligten wissen, welche Spielräume es gibt. Das gilt insbesondere für das komplexeste Beteiligungsverfahren zum wichtigsten städtischen Plan, den Beteiligungshaushalt. Sinnvollerweise entstehen diese Regeln aus einem Dialog von Verwaltung, Rat und Zivilgesellschaft und werden vom Gemeinderat verabschiedet (s. das Beispiel Heidelberg und die Empfehlungen des Städtetags Baden-Württemberg zur Bürgerbeteiligung).

Kommunalverwaltung

- **Feste Zuständigkeit/ Ansprechpartner:** ständig wechselndes Personal ist für keine Aufgabe günstig. Städtische Mitarbeiter/innen müssen die Chance haben, über die Jahre ihre Kompetenzen aufzubauen und zu vertiefen. Auch ist es sinnvoll, wenn sie in der Bürgerschaft bekannt sind – auch dies braucht Zeit.
- **Spezialisierte Zuständigkeit:** eine eigene Organisationseinheit für Bürgerbeteiligung ist sinnvoll, die in Bezug auf allgemeine Bürgerbeteiligung die einzelnen Ämter unterstützt (als Kompetenzpool mit Know-How, als Kontrolleur der die Einhaltung der Qualitätskriterien beaufsichtigt, als Dienstleister, der mit Arbeitskapazität unterstützt), und größere Verfahren wie den Beteiligungshaushalt federführend selbst durchführt.
- **Querschnittsthemen bündeln:** Bürgerbeteiligung weist fachlich so enge Bezüge zum Nachhaltigkeitsmanagement (lokale Agenda 21-Prozesse) und zur Engagementförderung (Förderung bürgerschaftlichen Engagements) auf, daß es sinnvoll ist, diese Zuständigkeiten in einer Organisationseinheit zu bündeln.

Kommunalpolitik

- **Feste Zuständigkeit:** auch im Gemeinderat braucht es feste Ansprechpartner/innen, die sich in das Thema einarbeiten und regelmäßig »mitdenken«. Zum Beispiel darüber, wie ein Beteiligungshaushalt effektiv in die offiziellen Haushaltsberatungen verknüpft wird, so daß z.B. die Ergebnisse angemessen aufbereitet werden und die Gemeinderät/innen genug Zeit haben, diese Ergebnisse auch wirklich zu verarbeiten. Am besten ist es, einem gemeinderätlichen Ausschuß diese Aufgabe zuzuweisen, sich mit Bürgerbeteiligung zu

befassen – und auch mit dem Nachhaltigkeitsmanagement und der Engagementförderung. Dieser Ausschuß sollte mindestens einmal pro Jahr diese Themen auf der Tagesordnung haben. In Freiburg ist möglicherweise der Stadtentwicklungsausschuß der am besten geeignete, da in diesem Politikfeld am häufigsten Beteiligungsverfahren stattfinden.

Zivilgesellschaft

- **Mitwirkung bei Planung:** Obwohl manche zivilgesellschaftliche Akteure angesichts ihrer Erfahrungen resigniert haben, ist es sinnvoll, sich um einen partnerschaftlichen Dialog mit Verwaltung und Gemeinderat zu bemühen. Manche kommunalpolitische Gräben sind zwar gut nachvollziehbar, an ihnen festzuhalten behindert aber eine partnerschaftliche Lösung. Im Gegenzug sollte die Zivilgesellschaft durchaus selbstbewusst diesen Dialog einfordern. Eine Verwaltung ist kein monolithischer Block und es gibt immer aufgeschlossene Netzwerkpartner, mit denen man einen Schritt weiter kommen kann.
- **Mitwirkung bei Umsetzung:** es ist sinnvoll, wenn zivilgesellschaftliche Organisationen einen Beitrag zur Organisation von Beteiligungsverfahren leisten. Ein gutes Beispiel ist die Gestaltung des Beteiligungshaushaltes im südbrasilianischen Porto Alegre, bei dem die Stadtverwaltung die Versammlungen auf Bezirksebene organisiert, die Zivilgesellschaft die vorbereitenden Versammlungen auf Stadtteilebene. Aber Vorsicht vor der klassischen Überforderungsfalle für Ehrenamtliche! Die Freiburger Stadtverwaltung delegiert aus gut verständlichen Gründen z.B. bei den STELL (Stadtteil-Leitlinien) Organisationsarbeit an die Bürgervereine etc., aber das kann auch zuviel werden. Ohne ausreichend hauptamtliches Personal geht das nicht. Eine mögliche Leistung von Ehrenamtlichen ist die Mitwirkung an der Moderation von Versammlungen/Workshops.
- **Fortbildung:** auch auf Seiten der Zivilgesellschaft ist ein Zugewinn an KnowHow für diese Zwecke sinnvoll – dies geht von grundlegenden demokratiethoretischen über organisationspraktischen bis hin zu moderationsstechnischen Fragen.

Anmerkungen und Links

- (1) vgl. www.kate-stuttgart.org
- (2) vgl. <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/> www.ongcidade.org
<http://de.wikipedia.org/wiki/Beteiligungshaushalt>
- (3) vgl. www.buergerhaushalt-europa.de
- (4) vgl. www.buergerhaushalt.org
- (5) vgl. http://www.bpb.de/veranstaltungen/VP1J4W,o,o,B%FCrgerhaushalt_in_Gro%DFst%E4dten.html

(6) vgl. http://www.treffpunkt-freiburg.de/sites/default/files/BHH2008_Zwischenbilanz.pdf

(7) vgl. <http://www.freiburg.de/pb/,Lde/205243.html>

Autor

Franz-Albert Heimer ist Soziologe und Geograph; er arbeitet als Geschäftsführer des »Treffpunkt Freiburg«, einer Freiburger Einrichtung zur Förderung Bürgerschaftlichen Engagements.

Kontakt:

E-Mail: heimerfa@aol.com

www.treffpunkt-freiburg.de

Redaktion

Stiftung MITARBEIT

Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft

Eva-Maria Antz, Ulrich Rüttgers

Ellerstr. 67

53119 Bonn

E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de