# Kritische Bürger: Stolpersteine für die Stadtentwicklung?

Prof. Dr. Hans-Liudger Dienel
Technische Universität Berlin

nexus
Institut für Kooperationsmanagement und interdisziplinäre Forschung
AKADEMIE FÜR PARTIZIPATIVE METHODEN

# Inhalt

1. Drei Kategorien für die Bewertung demokratischer Verfahren
2. Drei demokratische Legitimationsverfahren
3. Vier Vorschlage für die effiziente Kombination
   von partizipativer, direkter und parlamentarischer Demokratie
4. Zwei Phasen der Bürgerbeteiligung: Von der Betroffenen- zur Bürgerbeteiligung
5. Zwei Problemtypen: explorative und konfliktuöse  Probleme
6. Qualitätssicherung und Standardisierung der partizipativen Demokratie
7. Das Kaleidoskop partizipativer Verfahren

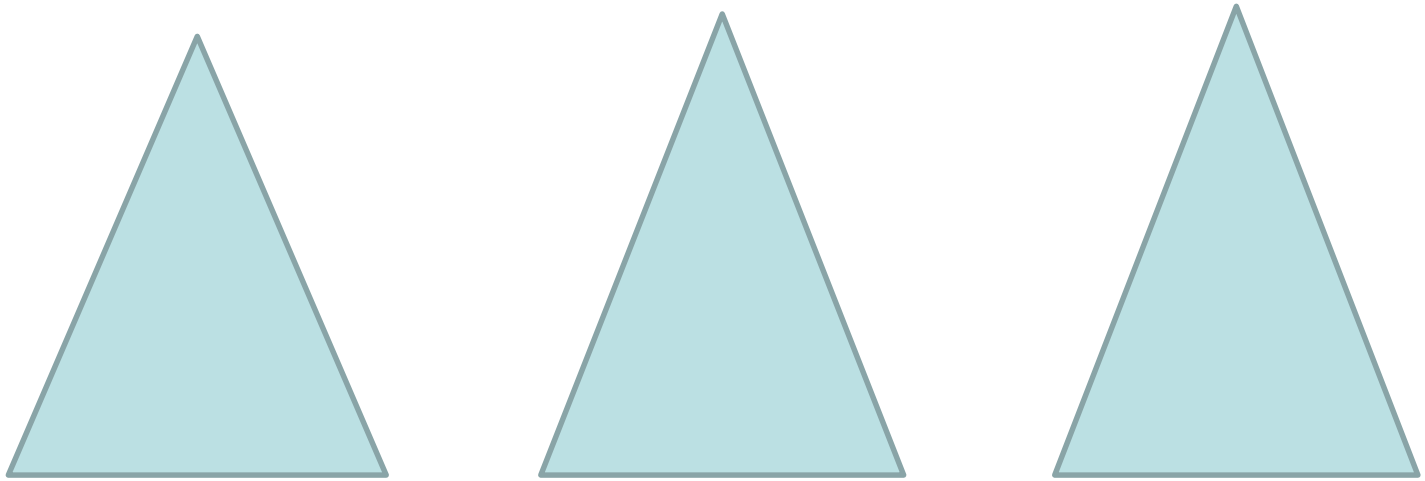
# 1. Drei Kategorien

**Drei Kategorien**
**für die Bewertung**
**von demokratischen Prozessen:**

1. **Egalität**
2. **Transparenz**
3. **Deliberation**

**James Fishkin**
**Stanford University**

# 2. Drei demokratische Legitimationen

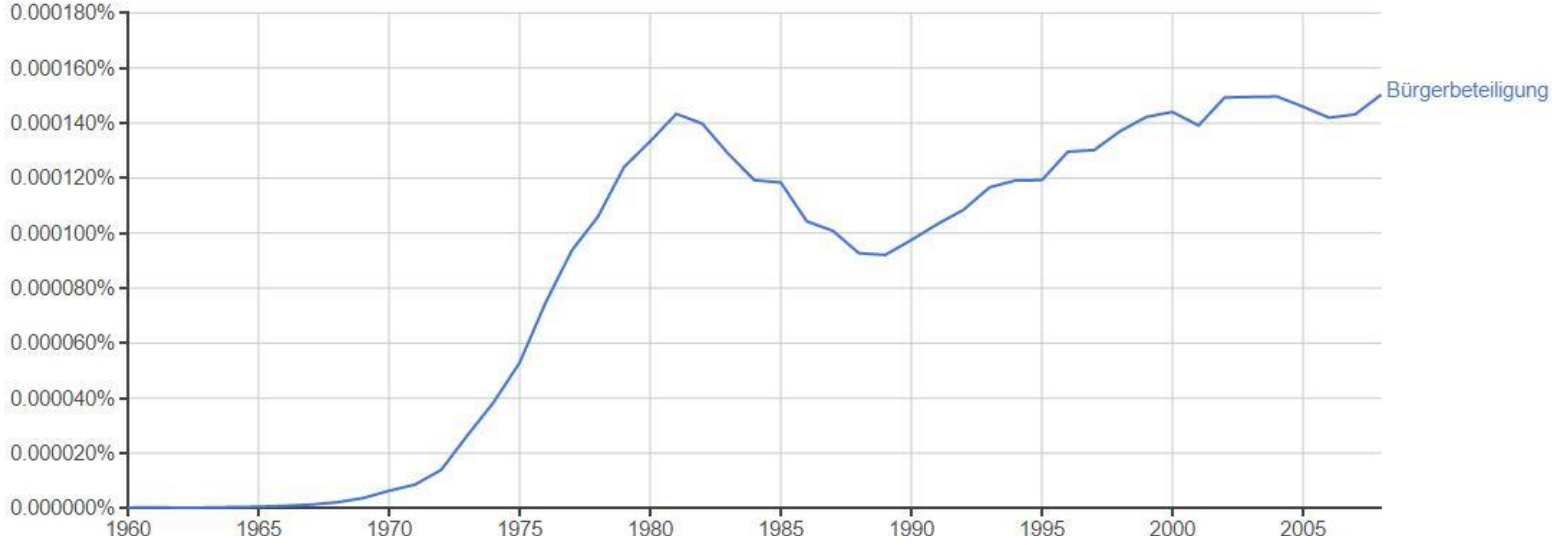


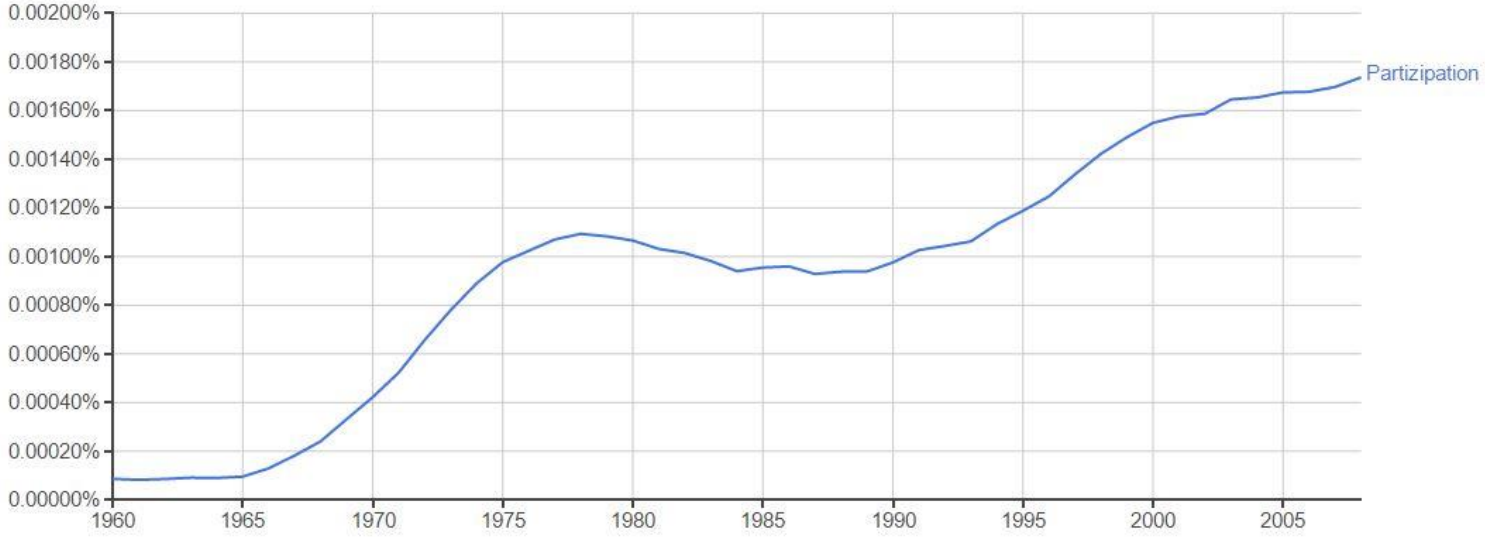
| Parlamentarische Demokratie | Direkte Demokratie | Partizipative Demokratie |
|---|---|---|
| Transparenz | Egalität | Deliberation |
| Egalität | Transparenz | Transparenz |
| Deliberation | Deliberation | Egalität |

# Kombination dialogorientierter, direkter und repräsentativer Verfahren

1. Deliberation zwischen Volksbegehren und Volksentscheid
2. Volksabstimmung nach fehlender Umsetzung einer deliberativen Mitwirkung
3. Volksabstimmungen oder Bürgerentscheide auf Beschluss des Parlaments (ggf. obligatorische, zwischengeschaltete Deliberation)
4. Deliberation im Anschluss an den Bürger- oder Volksentscheid

# 4. Zwei Phasen der Bürgerbeteiligung Google NGRAM



# 4. Zwei Phasen der Bürgerbeteiliung

1. **Späte Intervention von Betroffenen:**
   **Die Bürgerbeteiligung der 1970er Jahre**
   **Bauleitplanung**

   **Verbandsklage (1980er Jahre)**

2. **Frühe, ergebnisoffene Öffentlichkeitsbeteiligung**
   **Die Bürgerbeteiligung im neuen Jahrtausend**

# 4. Stakeholderbeteiliung in China

© AFP/Getty Images

Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten

**Dr. Volker Brennecke**

# 4. Zwei Phasen der Bürgerbeteiligung

**Veränderung des rechtlich administrativen Rahmens in Deutschland**

- Formalisierung der bisher informellen Verfahren in den Gemeindeordnungen und Leitbildern Bürgerbeteiligung
- Rückbau der formalen Bürgerbeteiligung
  (Gesetz zur Vereinheitlichung und Beschleunigung von Planfeststellungsverfahren, BMI, Januar 2011)
- Frühzeitige Bürgerbeteiligung boomt:
  (75 der 99 deutschen Großstädte haben inzwischen Referate für BB.
- Neutrale Durchführungsträger, Beteiligungsmoderatoren als Berufsbild und Studiengang (z.B. „Planung und Partizpation“, Uni Stuttgart)
- Netwerk Bürgerbeteiligung (www.netzwerk-bürgerbeteiligung.de)

# Explorative Probleme

1 Offene Situation
2 Leitbildentwicklungen
3 Aufgabe: Ideensammlung

# Konfliktuöse Probleme

1 Alternative Lösungen liegen auf dem Tisch
2 Paralysesituationen
3 Aufgabe: Ermöglichung kollektiv bindender Entscheidungen

# 6. Qualitätssicherung als Kernproblem

Deliberative Verfahren sind flexibler, offener, weniger standardisiert
und damit weniger qualitätsgesichert
als die Verfahren der direkten und parlamentarischen Demokratie

Beispiele:

Hohe Standardisierung der Wahl, Wahlurne und Wahlkabine
(Anforderungen: frei, geheim, gleich, unmittelbar, allgemein)

Hohe Standardisierung von Bürgerentscheid, Volksentscheid

Niedrige Standardisierung von Zukunftswerkstatt, Open Space, World Café

**Qualitätssicherung**
**und Standardisierung**
**von partizipativen Verfahren**

**Lernen**
**von der Direkten Demokratie**

# Viel hilft nicht viel:

# Verwirrende Bürgerbeteiligung: Das Beispiel Flughafen Tempelhof (Tempelhofer Freiheit)

1. Nutzerbeirat Parklandschaft 2013/14
2. Planungszelle Bildungsquartier Tempelhofer Freiheit 2013/14
3. Besucherbefragungen Parklandschaft 2014
4. Volksentscheid Tempelhofer Freiheit 5/2014
5. Partizipative Erstellung eines Nutzungs- und Pflegeplans

## *Anwendungsgebiete informeller Verfahren der Bürgerbeteiligung*

| | Bürger-konferenz | Open Space | Bürgerpanel | Zukunfts-werkstatt | Mediation | Petition | Bürgeraus-stellung | Planungs-zellen |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Konfliktlösung | | | | | X | | | X |
| Szenario-entwicklung / Entwicklung von Lösungs-vorschlägen | X | X | X | X | | | | X |
| Entscheidungs-findung | | | | X | X | | | X |
| Information / Schaffung einer Diskussions-grundlage | X | X | X | | | | X | |
| Beschwerde-management | | | | | X | X | | |

## *Open Space*

- **Anwendungsgebiet**: vielfältig, besonders wirkungsvoll bei Umstrukturierungsprozessen
- **Kennzeichen des Verfahrens:**
  - Wechsel von Plenum und Gruppenarbeit
  - Sehr offene, selbstorganisierte Struktur
  - Arbeitsgruppen können jederzeit gewechselt werden
  - Für nahezu jede Gruppengröße geeignet

**Beispiel:** Open Space – Rostocker Stadtteil Groß Klein „Zu Hause in Groß Klein“; Thema: Wie kann das Wohnen in Groß Klein wieder attraktiver gemacht werden

## *Bürgerpanel*

- **Anwendungsgebiet:** verschiedene kommunalpolitische Themen
- **Kennzeichen des Verfahrens:**
  - Einbeziehung breiter Bevölkerungsteile sowie Informationsversorgung der gewählten demokratischen Interessenvertretung und Verwaltungsführung
  - mehrjährige Befragung einer repräsentativen Gruppe von 500-1000 Bürger/innen (3-4 Befragungen pro Jahr)
  - Zeitnahe Rückkopplung der Ergebnisse und ihrer Durchführbarkeit an die Bürgerschaft, politische Entscheidungsträger und Verwaltung

**Beispiel:** Bürgerbefragung "Aktives Arnsberg": Regelmäßige repräsentative Befragungen der Bürgerschaft zu kommunalen Themen

## *Mediation*

- **Anwendungsgebiet:** Lösung von Vielparteienkonflikten unter der Vermittlung eines neutralen, unparteiischen Dritten
- **Kennzeichen des Verfahrens:**
  - Freiwilligkeit der Teilnahme, Ergebnisoffenheit, Informiertheit der Beteiligten
  - Konflikte werden von Konfliktparteien selbst gelöst
  - Abwägung zwischen den Interessen der beteiligten Konfliktparteien
  - Zukunftsgestaltung liegt im Zentrum des Verfahrens

**Beispiel:** Mediation – Wiener Platz in München: Erfolgreiche Vermittlung zwischen Anwohnern, Geschäftsinhabern, Stadtverwaltung und Bürgerinitiativen über die Neugestaltung des Wiener Platzes in München

## *Petition*

- **Anwendungsgebiet:** Einreichung von Verwaltungsbeschwerden und Vorschlägen zur gesellschaftlichen und politischen Innovation
- **Kennzeichen des Verfahrens:**
  - Individuelle Petition: eine Person reicht eine Petition ein
  - Sammelpetitionen: eine Gruppe von Personen reicht eine Petition ein
  - Öffentliche Petition: eine Petition wird veröffentlicht und jede Person hat für eine begrenzte Zeit die Möglichkeit diese Petition zu unterzeichnen
  - Petitionen werden in Deutschland von einem Petitionsausschuss bearbeitet
  - Ausgestaltung des Petitionswesens variiert in verschiedenen Ländern deutlich

**Beispiel:** Petition für das Werbeverbot für Alkohol

## *Zukunftswerkstatt*

- **Anwendungsgebiet:** Entwicklung von Lösungsideen bei Problemlagen in unterschiedlichen Kontexten (Wirtschaft, Kommunen und Bildung)
- **Kennzeichen des Verfahrens:**
  - Kritikphase: Problemsituation wird kritisch beleuchtet
  - Fantasiephase: Utopien (Lösungen) werden entworfen
  - Realisierungsphase: Entworfene Lösungsansätze werden auf ihre Realisierbarkeit geprüft.
  - Zulassung und Förderung unterschiedlicher Sichtweisen und Blickwinkel

**Beispiel:** Wege zu einer nachhaltigen Bevölkerungsentwicklung in Sachsen-Anhalt - Ländliche Lebensmodelle für junge Menschen und Familien

## *Bürgerausstellung*

- **Anwendungsgebiet:** Visualisierung von Einzel- und Gruppenperspektiven im Problemlösungsprozess
- **Kennzeichen des Verfahrens:**
  - Kombination von Fotos und qualitativen Interviews zu Ausstellungsexponaten
  - Möglichkeit der ansprechenden Präsentation der Sichtweisen unterschiedlicher Akteure
  - Verfahren für Information, Transparenz, und Initiierung weiterer Diskussion

**Beispiel:** „Brandenburg – Das bist du uns wert!" im Auftrag der Stiftung Demokratische Jugend, gefördert vom Ministerium für Bildung, Jugend und Sport Brandenburg: 10 Jugendgruppen präsentieren die Ergebnisse ihrer Befragung von Erwachsenen aus ihrer Region zum Thema Werte (2008).

## *Vorgehen:*

1. Auswahl und Konkretisierung des Themas
2. Auswahl der Interviewpartner/innen
3. Interviewführung
4. Fotografieren
5. Interviewauswertung
6. Vorbereitung der Ausstellung
7. Ausstellungseröffnung
8. Prozessbegleitung

➢ Kombination mit anderen Formaten wie Diskussion, Zukunftswerkstatt usw. möglich

Literatur zur Methode: Böhm, Birgit; Legewie, Heiner und Dienel, Hans-Liudger (2008). Die Bürgerausstellung: Eine Kombination sozialwissenschaftlicher, partizipativer und künstlerischer Elemente [70 Absätze]. Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research, 9(2), Art. 33

# Wandern und Wiederkommen

## Magdeburger Rückkehrgeschichten

**Silke Springer**
**2001 mit 25 Jahren nach Berlin gezogen und drei Jahre später nach Magdeburg zurückgekehrt, ledig, eine Tochter, Mitarbeiterin an der FH-Magdeburg, 30 Jahre alt.**

### Heimat

Naja, Magdeburg ist halt... kenn ich halt schon immer, bin hier aufgewachsen und verbinde hiermit so meine ganze Studienzeit und meine ganze Jugendzeit. Wir hatten super viel Spaß und ich hatte eine wunderschöne Zeit hier mit den ganzen Leuten vom Studium und wir haben unheimlich viel Sachen gemacht, waren unheimlich viel unterwegs und von daher ist das schon sehr positiv besetzt. Für Außenstehende ist Magdeburg vielleicht nicht so sonderlich attraktiv, das sehe ich auch im Gegensatz zu anderen Städten. Was es da an kulturellem Angebot gibt oder auch landschaftlich ist vielleicht ganz nett aber da gibt es sicherlich andere Städte, die noch mehr zu bieten haben. Aber für mich ist hauptsächlich damit auch dieser Heimatgedanke verbunden. Dass man hierher kommt und dass das halt das ist, wo auch die Wurzeln sind.

### Rückkehr nach Magdeburg

Ich hatte einen Zeitvertrag in Berlin, der dann auslief. Zwischenzeitlich war ich schwanger. Dann habe ich ein Kind bekommen – also ich habe da schon mit meinem Freund in Berlin gewohnt – und dann haben wir uns getrennt und dann hatte ich nicht mehr so viele Sachen, die mich da in Berlin hielten und dann bin ich halt wieder zurück nach Hause. Auch zu meinen Eltern, die halt hier noch wohnen, wo ich mein soziales Umfeld hatte und Unterstützung durch die Leute auch. Und meine Heimat, wo ich herkomme. Was soll ich in Berlin, wenn ich keinen Job habe und keinen kenne.

### Beziehung zu Magdeburg

Meine Eltern haben da ein Einfamilienhaus mit Garten und bin halt, was weiß ich, mit ganz vielen Tieren also eher so ein bisschen ländlich, gar nicht so typisch stadtmäßig aufgewachsen. Und das war halt so eine ganz normale Kindheit mit Kindergarten, Schule und Freunden, die da auch alle wohnten und mit denen man sich nachmittags getroffen hat und etwas gespielt hat oder später halt irgendwo abgehangen hat.

### Gründe für den Wegzug

Das war einfach darin begründet, dass ich fertig war mit dem Studium und einen Job gesucht habe und in Berlin erst ein Praktikum gemacht habe und sich daraus dann ein Job entwickelt hat, und ich im Zuge dessen dann auch nach Berlin gezogen bin.

### Soziale Kontakte

Ich habe in Frankfurt schon Freunde gewonnen aber in der Zeit dort habe ich auch die Kontakte in Magdeburg gepflegt.

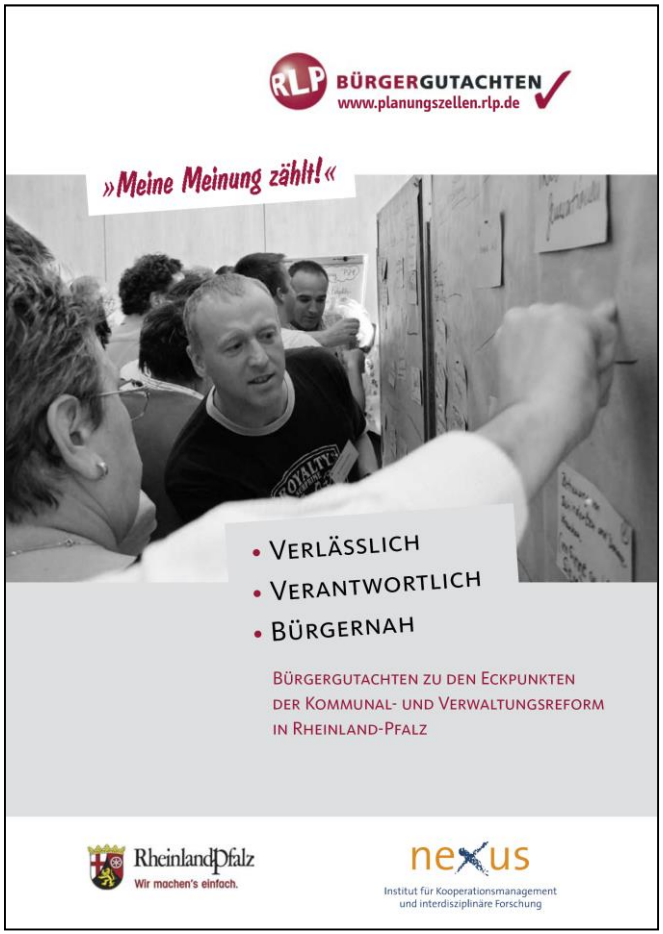
### Magdeburg heute

Die Stimmung in Magdeburg ist, glaube ich, sowieso, na ja, nicht so sehr positiv. Schon auch durch die Probleme, die mit der Arbeitslosigkeit zusammen hängen, etwas gedrückt, zumindest bei den Leuten, denen es nicht so besonders geht von ihrer Lebenssituation her. Gerade die sozial schwächeren Schichten sind sicherlich gefrustet und irgendwie ist überall so ein bisschen Perspektivlosigkeit in den neuen Bundesländern, was ja auch so das allgemeine Bild ist, was in den Medien vermittelt wird.
Ob das dann tatsächlich so ist.... von meinem Eindruck her schon, ja.

nexus Institut für Kooperationsmanagement und interdisziplinäre Forschung
Hochschule Magdeburg • Stendal
www.menschen-fuer-ostdeutschland.de
UNIVERSITÄT LEIPZIG
Idee und Konzeption: Angela Jain
Texte: Jenny Schmilthals
Fotos: Christian Ladisch
Grafische Gestaltung: Ilke Vetter
Gefördert durch: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

## *Planungszelle/Bürgergutachten*

- **Anwendungsgebiet:** Lösung von Konflikten, Leitbildentwicklung
- **Kennzeichen des Verfahrens:**
  - Zufallsauswahl der Bürger/innen
  - Vergütung und Freistellung
  - Kontroverse Experten-Informationen
  - Kleine Arbeitsgruppen mit wechselnder Zusammensetzung
  - Ergebnisveröffentlichung in einem Bürgergutachten




**Beispiel:** Planungszellen/Bürgergutachten zu den Eckpunkten der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport (2008).

**Stärken des Verfahrens:**

- Zufallsauswahl und repräsentativer Querschnitt der Bevölkerung ermöglichen breite Legitimität und Akzeptanz
- Zufallsauswahl und radikale Befristung machen unabhängig von Lobbyinteressen
- Kompetenz, Erfahrung und Wissen der Bürger/innen werden genutzt
- Bürger/innen erhalten die Chance, Empfehlungen im Hinblick auf das Gesamtinteresse zu entwickeln
- Auftraggeber erhält informationsbasierte und qualifizierte Empfehlungen

## Vorgehen und Arbeitsplan für 6 Planungszellen á 4 Tage - je nach Thema auch einzelne Planungszelle von 2 Tagen möglich!

<table>
<tr><th colspan="2">Vorbereitung</th><th colspan="3">Durchführung</th><th colspan="2">Auswertung</th></tr>
<tr><td colspan="2">Monat 1-2</td><td colspan="3">Monat 3-4</td><td colspan="2">Monat 5-7</td></tr>
<tr><td colspan="2" rowspan="2">Programm und Material</td><td>PZ 1</td><td>PZ 3</td><td>PZ 5</td><td rowspan="3">Vorauswertung (Monat 5)<br><br>Redaktion des Bürger-gutachtens</td><td rowspan="3">Übergabe des Bürger-gutachtens an Auftraggeber und Öffentlichkeit<br><br>Ankündigung weiterer Schritte (Bericht an Bürger/innen in einem Jahr)</td></tr>
<tr><td>PZ 2</td><td>PZ 4</td><td>PZ 6</td></tr>
<tr><td>Auswahl der Bürger/-innen</td><td>Versand der Einla-dungen</td><td colspan="3"></td></tr>
</table>

## Struktur der Planungszellen

- 25 Teilnehmer/-innen
- 5 Gruppen
- 2 Prozessbegleiter/-innen
- 1 Tagungsassistenz
- 4 Arbeitstage á 8 Stunden (Dienstag – Freitag)
- 4 Arbeitseinheiten pro Tag

| *Uhrzeit* | *1. Tag*<br>*Themengebiet 1* | *2. Tag*<br>*Themengebiet 2* | *3. Tag*<br>*Themengebiet 3* | *4. Tag*<br>*Reflexionen* |
|---|---|---|---|---|
| 08.00 – 09.30 | **Arbeitseinheit 1** Einführung | **Arbeitseinheit 5:** Referat & Diskussion | **Arbeitseinheit 9:** Referat & Diskussion | **Arbeitseinheit 13:** Reflexion der Ergebnisse |
| 09.30 – 10.00 | Kaffeepause | Kaffeepause | Kaffeepause | Kaffeepause |
| 10.00 – 11.30 | **Arbeitseinheit 2:** Referat & Diskussion | **Arbeitseinheit 6:** Referat & Diskussion | **Arbeitseinheit 10:** Referat & Diskussion | **Arbeitseinheit 14:** Reflexion der Ergebnisse |
| 11.30 – 12.30 | Mittagessen | Mittagessen | Mittagessen | Mittagessen |
| 12.30 – 14.00 | **Arbeitseinheit 3:** Referat & Diskussion | **Arbeitseinheit 7:** Referat & Diskussion | **Arbeitseinheit 11** Referat & Diskussion | **Arbeitseinheit 15:** Abschließende Diskussion und Abstimmung |
| 14.00 – 14.30 | Kaffeepause | Kaffeepause | Kaffeepause | Kaffeepause |
| 14.30 – 16.00 | **Arbeitseinheit 4:** Referat & Diskussion | **Arbeitseinheit 8:** Referat & Diskussion | **Arbeitseinheit 12** Politikerhearing | **Arbeitseinheit 16:** Verfahrensbe-wertung & Abschluss |

## Struktur einer Arbeitseinheit (Beispiel)

| 30 min | 10 min | 35 min | 10 min | 5 |
|---|---|---|---|---|
| Experten Referate | Fragen | Kleingruppenarbeit | Präsentation | |

Gewichtung der Ergebnisse

**Kontroverse Information durch Experten/innen**

- zu den jeweiligen Themen der Arbeitseinheiten
- aus unterschiedlichen Perspektiven
- sachorientiert und verständlich

**Beratung und Meinungsbildung in Kleingruppen**

- ohne Moderatoren/innen
- 5 Teilnehmer/innen
- ergebnisorientiert
- unbeeinflusst
- wechselnde Zusammensetzung

# Beispiel Planungszelle/Bürgergutachten

## Präsentation der Ergebnisse

- Sprecher jeder Kleingruppe stellt Ergebnisse vor
- Ergebnisse werden für alle visualisiert
- Gemeinsamkeiten und Unterschiede werden sofort sichtbar
- Übereinstimmende Ergebnisse werden zu Themenclustern zusammengefasst

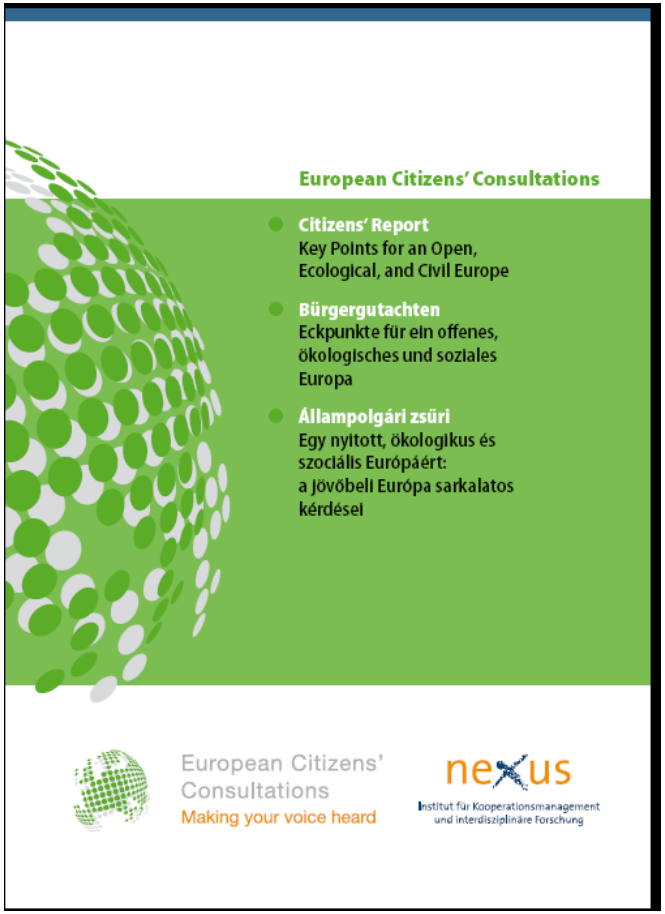
## Gewichtung der Ergebnisse

- Teilnehmer/-innen bewerten im Plenum die Ergebnisse, z.B. durch Punktieren

# Beispiel Planungszelle/Bürgergutachten

**Bürgergutachten**

- führt die Ergebnisse aller Planungszellen zusammen
- formuliert konkrete Empfehlungen an die Politik
- wird in seiner Endfassung erst nach Zustimmung durch die Bürgergutachter/innen erstellt
- gibt der Politik Gelegenheit zu Dank für die Arbeit und Reaktion auf Ergebnisse
- dient als Grundlage für den weiteren Prozess



Bitte informieren Sie sich auch bei der nexus Akademie für partizipative Methoden www.partizipative-methoden.de!

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Fragen sind willkommen!