



rls Rosa Luxemburg
Foundation

Seminário

Cidade, Cultura e Democracia Participativa: metodologias e experiências de
educação política.

Demokratische Verwaltung und lokale Organe: Institutionelle Regelungen und Möglichkeiten der
Partizipation in Brasilien und der BRD

Rio, Dezember 2004

Katrin Lompscher
Bezirksamt Lichtenberg von Berlin
Bezirksstadträtin für Stadtentwicklung

Demokratische Verwaltung und Bürgerbeteiligung am Beispiel von Berlin

0. Vorbemerkung, Vorstellung
1. Institutionelle Regelungen für die Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft in Deutschland
 - 1.1. Politische Struktur in Deutschland
 - 1.2. Einordnung der Kommunen in die politische Struktur Deutschlands
 - 1.3. Wege und Möglichkeiten der Partizipation in Bund, Ländern und Kommunen
2. Gesellschaftlicher Wandel in Deutschland und Partizipation
 - 2.1. wesentliche Entwicklungstendenzen in „Ost“Deutschland seit 1989
 - 2.2. persönliche Erfahrungen seit 1989
3. Partizipative Ansätze und Erfahrungen mit der Bürgerbeteiligung in Berlin und im Bezirk Lichtenberg
 - 3.1. Betroffenenvertretungen
 - 3.2. Bürgergremien und Bürgerjurys
 - 3.3. Beiräte
 - 3.4. Stadtteilmanagement
 - 3.5. Lokale Netzwerke
 - 3.6. Bürgerhaushalt
4. Möglichkeiten und Grenzen der Weiterentwicklung partizipativer Ansätze

0. Vorbemerkung, Vorstellung

Mein Name ist Katrin Lompscher. Als Diplomingenieurin für Städtebau (Stadtplanerin) bin ich seit drei Jahren Bezirksstadträtin für Stadtentwicklung im Berliner Bezirk Lichtenberg. In diesem politischen Wahlamt, das ich für die PDS ausübe, trage ich die politische und fachliche Verantwortung für die Abteilung Stadtentwicklung – konkret für Bauplanung und – genehmigung sowie Verkehr und öffentliche Straßen und Plätze - in einem der 12 Bezirke von Berlin.

Zuvor war ich in wissenschaftlichen Einrichtungen und im Abgeordnetenhaus von Berlin als Mitarbeiterin ebenfalls mit Fragen der räumlichen Entwicklung befasst. Ich werde auf der Grundlage meiner beruflichen und politischen Erfahrungen einen kurzen Überblick über die Entwicklung partizipativer Elemente in der deutschen Politik und Verwaltung geben.

Mein politisches und berufliches Handlungsfeld war und ist die räumliche Entwicklung und Planung in der Stadt Berlin. Darauf konzentriere ich mich in meinen weiteren Darlegungen. Den Schwerpunkt meiner Ausführungen werden daher praktische Beispiele aus den Bereichen Stadtentwicklung und Bauen bilden, anhand derer ich auch den Versuch unternehme, Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die Ausgestaltung der politischen Partizipation auf kommunaler Ebene abzuleiten.

1. Institutionelle Regelungen für die Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft in Deutschland

Die deutsche Demokratiegeschichte ist vergleichsweise jung und wurde wesentlich von außen bestimmt. Die geteilte Nachkriegsentwicklung hat zur Ausprägung sehr unterschiedlicher politischer Kulturen geführt, die auch nach 15 Jahren deutscher Einheit starke Nachwirkungen haben und daher als unterschiedliche Ausgangsbedingungen in Ost und West beachtet werden müssen.

Westdeutschland entwickelte sich unter dem Einfluss der drei Westalliierten zu einer parlamentarischen Demokratie und einer starken Wirtschaftsmacht. Die „Wirtschaftswunder-Gesellschaft“ erlebte erst in den 70er Jahren infolge der ersten globalen Energiekrise und des einsetzenden technologischen Wandels Erschütterungen in der von Aufschwung und wachsendem Wohlstand geprägten Entwicklung. Partizipation konzentrierte sich bis dahin im Wesentlichen auf die Teilhabe am wachsenden gesellschaftlichen Reichtum und fand ihren Ausdruck in einer starken Gewerkschaftsbewegung und einem ausgebauten Rechtssystem der betrieblichen und tariflichen Mitbestimmung.

In Ostdeutschland hingegen wurde ein staatssozialistisches Modell nach sowjetischem Vorbild verwirklicht. Die zentrale Rolle der führenden Partei in allen staatlichen und gesellschaftlichen Institutionen wurde in der DDR kontinuierlich ausgebaut und verfestigt. Dies hatte entscheidende Auswirkungen auf die demokratischen Mitbestimmungsmöglichkeiten. Wer im Rahmen der von Partei- und Staatsführung vorgegebenen Ordnung aktiv mitwirken wollte, konnte dies in verschiedenen Organisationen und Handlungsfeldern tun. Die DDR unternahm erhebliche Anstrengungen zum Aufbau einer leistungsfähigen Wirtschaft. Die Grenzen dieser Anstrengungen und die Einengungen der Menschen im politischen System führten letztlich zur Implosion des zweiten deutschen Staates. Eine nicht zu unterschätzende Rolle beim staatlichen Niedergang spielte die sich verschlechternde bauliche Situation in den Städten und der dagegen seit den 80er Jahren zunehmende Bürgerprotest.

1.1. Politische Struktur in Deutschland

Die staatliche Entwicklung in der BRD als republikanischer, demokratischer und sozialer Rechtsstaat war und ist zum Einen durch den Aufbau eines starken Rechtsrahmens und zum Anderen durch die föderale Struktur und die darin eingebettete starke Rolle der Kommunen geprägt.

Das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit gilt zum Einen als ein Garant der demokratischen Entwicklung, es wird aber zunehmend auch als einengend im Zuge der globalen Entwicklung und daraus abgeleiteten Ansprüchen an wachsende Flexibilität wahrgenommen. Auch in Bezug auf die Partizipation bildet der Rechtsrahmen eine wesentliche Ausgangsbedingung, die hierfür zugleich fördernde und hemmende Bedeutung haben kann.

Mit der föderalen Struktur sind (bis 1952 in beiden Teilen Deutschlands, danach nur in Westdeutschland) durch das Aufgreifen historischer Entwicklungen die Voraussetzungen geschaffen worden, die staatliche Macht des Zentralstaates wirksam zu begrenzen. Dies war nach den bitteren historischen Erfahrungen der zwei Weltkriege ein zentrales Anliegen aller Alliierten.

Dieses Staatssystem ist in Deutschland etabliert und akzeptiert. Die Abstimmung zwischen Bund und Ländern wird im Wesentlichen im Bundesrat geführt. Die immer wieder geführten Diskussionen zur Reform des föderalen Systems sollen die bestehende politische Struktur nicht abschaffen, sondern optimieren. Föderale Kommissionen bemühen sich seit Jahren darum, die Bundesländer durch Neugliederungen (die im übrigen durch Volksentscheid zu bestätigen wären) vergleichbarer und im internationalen Kontext (Europa der Regionen) leistungsfähiger zu machen sowie die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern neuen Erfordernissen anzupassen. Mögliche Auswirkungen auf die entwickelten Systeme föderaler und lokaler Demokratie sind dabei bisher wenig diskutiert worden.

1.2. Einordnung der Kommunen in die politische Struktur Deutschlands

Die Selbstverwaltung der Kommunen ist im Grundgesetz garantiert (Artikel 28 (2) „Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.... Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftsbezogene Steuerquelle.“).

Die daraus resultierende starke Stellung der Kommunen im politischen System schafft gute Voraussetzungen für die Herausbildung direkter Demokratie auf lokaler Ebene. Die allerdings durch rechtliche Regelungen und finanzielle Rahmen stark beeinflusst und ggf. beschränkt werden. Das Erstarren freier Wählergemeinschaften und unabhängiger Kandidat/-innen bei Kommunalwahlen ist mE ein Beleg dafür, dass die Partizipation auf lokaler Ebene am weitesten fortgeschritten ist.

Die Kommunalverfassung ist im Lauf der Jahrzehnte inhaltlich und räumlich verändert worden. Durch mehrfache Gebietsreformen wurden Großgemeinden und auch größere Landkreise gebildet. Dadurch hat sich die Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltungen erhöht, die Bürgernähe der kommunalen Angebote und der demokratischen Gremien ist jedoch zurückgegangen.

Deutsche Gemeinden und Landkreise (Kommunen) haben eine weit reichende Verantwortung bei der Sicherung der Daseinsvorsorge und öffentlicher Angebote. Sie können sich auch wirtschaftlicher Unternehmen zur Erbringung dieser Leistungen bedienen. In den letzten Jahren ist die Privatisierung öffentlicher Leistungen sehr vorangetrieben worden, hat aber bei weitem noch nicht das Ausmaß wie in anderen Ländern erreicht. Generell sind im Gefolge der Privatisierung die Einflussrechte der lokalen Parlamente zurückgedrängt worden. Heute finden sich vielfältige Formen öffentlicher sowie öffentlich finanzierter Leistungen: in kommunalen Eigenbetrieben, Anstalten öffentlichen Rechtes, Stiftungen, Vereinen sowie Unternehmen, an denen die Kommunen vollständig oder teilweise beteiligt sind.

Die Berliner Bezirke haben eine Sonderstellung. Berlin ist Bundesland und Kommune zugleich. Den Bezirken sind zwar zahlreiche kommunale Aufgaben übertragen, wesentliche Elemente kommunaler Eigenverantwortung wie eigene Finanzquellen und Rechtsstellung sind jedoch nicht gegeben. Die Rechtsstellung der bezirklichen Parlamente – der

Bezirksverordnetenversammlungen – als Teil der Verwaltung weicht von der „richtiger“ Gemeindeparlamente ab. Wesentliche Beschlussrechte der BVV bestehen in der Haushaltsplanaufstellung und in der Bauplanung. Im weiteren sind die Beschluss- und Kontrollrechte der BVV im Vergleich geringer als bei den übrigen Gemeindevertretungen. Dennoch werden die Anliegen der BVV von der Bezirksverwaltung eingehend geprüft und über die Ergebnisse in der Regel in schriftlichen Berichten informiert.

Die Berliner Bezirke haben zwischen 250.000 und 330.000 Einwohner. Sie sind also mittleren Großstädten vergleichbar. Daraus ergibt sich auch hier die Notwendigkeit und Möglichkeit, innovative demokratische Mitgestaltungsformen zu entwickeln. Diese Voraussetzungen zur Ausgestaltung partizipativer Elemente werden in den Bezirken unterschiedlich stark genutzt.

1.3. Wege und Möglichkeiten der Partizipation in Bund, Ländern und Kommunen

Auf die im Grundgesetz verankerte Regelung, dass eine Neugliederung der Länder einer Bestätigung durch Volksentscheid bedarf, habe ich bereits hingewiesen. Die Ausgestaltung des demokratischen Systems in Deutschland obliegt dem Bund und den Ländern. Aus diesem Grund finden sich in Deutschland sehr verschiedene und unterschiedlich ausgereifte Formen direkter Mitbestimmung.

In Berlin ist die Gesetzgebung zur direkten Demokratie so ausgestaltet, dass es ein dreistufiges Systems der Volks- bzw. Bürgerentscheidung (Initiative, Begehren, Entscheid) auf Landes- und Bezirksebene gibt, das allerdings nicht zu allen gesellschaftlichen Anliegen zulässig ist. Durch Gesetz ist das Verfahren umfassend vorgegeben. Die zu erreichende Mindestbeteiligung (Quorum) steigt bei jeder weiteren Stufe. Während für eine Volksinitiative 50.000 Unterschriften in vier Monaten ausreichen, müssen in den nächsten Schritt bereits erheblich größere Zahlen von Unterstützerunterschriften in kürzeren Zeiträumen eingeholt werden. Die Überprüfung und Feststellung der Rechtmäßigkeit erfolgt durch die Berliner Behörden. Die Entscheidung über den politischen Umgang mit den Ergebnissen obliegt den Parlamenten auf Landes- bzw. Bezirksebene.

Für die Wahlen in den Bezirken ist die Sperrklausel von 5 auf 3 Prozent gesenkt worden, um so auch kleineren politischen Gruppierungen die Möglichkeiten zur Mitwirkungen in den demokratischen Gremien zu eröffnen.

Jenseits der staatlichen Institutionen haben sich in den letzten Jahrzehnten verschiedene Interessenverbände und Bürgergremien herausgebildet, die auf staatliche Entscheidungen im demokratischen System mehr oder weniger starken Einfluss nehmen. Mit der gesetzlichen Verankerung z.B. der Zulässigkeit der Verbandsklage im Umweltrecht wird den nichtstaatlichen Organisationen eine stärkere Rolle im rechtsstaatlichen System zugemessen.

Verwaltungsentscheidungen sind durch bundesrechtliche Rahmenregelungen generell einem Widerspruchsverfahren und einer gerichtlichen Überprüfung zugänglich, was Einzelpersonen bzw. juristischen Personen entsprechende Möglichkeiten der Mitbestimmung einräumt. Kritisch ist hier zu bemerken, dass Widerspruchsverfahren in der Regel sehr langwierig und gebührenpflichtig sind, was in der Praxis für die Bürger/-innen eher abschreckend ist. Für die anschließenden Verwaltungsgerichtsverfahren entstehen den Bürgern zwar keine Kosten, aber hier muss auch von langen und komplizierten Bearbeitungsprozessen ausgegangen werden.

Auf allen parlamentarischen Ebenen existieren formell eingerichtete Beschwerdegremien (Petitionsausschuss, Ausschuss für Eingaben und Beschwerden), die bei Bedarf durch natürliche bzw. juristische Personen angerufen werden können. Die Anliegen werden den zuständigen Verwaltungen zur Prüfung bzw. Klärung übergeben. Das Ergebnis wird den Petenten schriftlich mitgeteilt.

In Berlin (anders als z.B. in Brandenburg) tagen die parlamentarischen Gremien meist öffentlich, so dass auch hier die Teilnahme und Teilhabe interessierter gesellschaftlicher Kräfte möglich ist.

Auf unterschiedlichen Ebenen werden die Möglichkeiten der elektronischen Kommunikation verstärkt genutzt, um die Tätigkeit der demokratischen Gremien einer breiteren Öffentlichkeit bekannt zu machen. Auch erste Erfahrungen mit Online-Befragungen und Beteiligungen (e-voting) liegen inzwischen vor. Hierzu kann ich aus meiner Erfahrung sagen, dass der Aufwand nicht unterschätzt und die Reichweite dieser Kommunikationsinstrumente nicht überschätzt werden sollte. Keinesfalls darf sich die Beteiligung auf Diejenigen beschränken, die einen eigenen Zugang zu diesen Medien haben.

Die Bauplanung ist nach meiner Kenntnis die einzige öffentliche Aufgabe, bei der die Bürgerbeteiligung explizit gesetzlich vorgesehen ist. Die räumliche Planung ist in Deutschland bundes- und landesrechtlich weitreichend geregelt. Im Baugesetzbuch ist zum Einen die Planungshoheit der Gemeinden für die bauliche Entwicklung des Gemeindegebietes festgeschrieben, zum anderen sind formalisierte Beteiligungsprozesse in der Bauleitplanung (Flächennutzungsplanung und Bebauungsplanung) vorgegeben.

Innerhalb der Planungsverfahren gibt es am Anfang der Planung eine frühzeitige Bürgerbeteiligung und kurz vor Abschluss eine öffentliche Auslegung der Planungsunterlagen. Diese werden ortsüblich bekannt gemacht (in Berlin durch Zeitungsinserte) und dauern in der Regel 4 Wochen. In diesem Zeitraum haben die Bürger/-innen die Möglichkeit, die Planungen einzusehen und mündliche und schriftliche Anregungen hierzu abzugeben. Diese Äußerungen werden durch die Stadtplanungsbehörde ausgewertet und abgewogen und der lokalen Regierung (in Berlin Bezirksamt oder Senat) zur Beschlussfassung vorgelegt. Danach kann das Verfahren mit den bisherigen oder geänderten Planungszielen fortgesetzt werden. Bei wesentlichen Änderungen ist die Beteiligung zu wiederholen. Das Ergebnis jedes Planungsschrittes wird dem lokalen Parlament zur Kenntnis gegeben, das sich dazu bei Bedarf äußern kann. Die Beschlussfassung über den Plan obliegt dem Parlament. Erst danach ist er verbindlich, entweder für die Behörden (Flächennutzungsplan) oder für Behörden und Dritte (Bebauungsplan).

Das Baugesetzbuch ist mehrfach modernisiert worden, zuletzt im Juli 2004. In besonderen Stadtgebieten (Sanierungs-, Entwicklungs- und Stadtumbaugebiete) sind noch weitergehende Beteiligungsformen vorgesehen, auf die ich später zurückkommen werde.

2. Gesellschaftlicher Wandel in Deutschland und Partizipation

Deutschland verfügt – wie grob dargestellt - über ein ausgefeiltes und austariertes demokratisches System. Die politischen Entscheidungen werden im Wesentlichen in den existierenden formellen Gremien (Regierung, Verwaltung, Parlamente, Gerichte) getroffen. Interessenverbände, Nichtregierungsorganisationen u.ä. werden beteiligt. Eine Besonderheit im internationalen Vergleich ist mE die Konsens- und Kooperationsorientierung, die allerdings in zentralen gesellschaftspolitischen Fragen an ihre Grenzen stößt. Hier ist der Kreis der Betroffenen und Beteiligten zumeist erheblich größer, die Auseinandersetzung wird schärfer geführt und die Vermittlung der Streitpunkte und Positionen über die Medien gewinnt an Bedeutung.

In der Bundesrepublik Deutschland haben sich im Zusammenhang mit außerparlamentarischen politischen Bewegungen seit Ende der 60er Jahre vielfältige Formen der Partizipation herausgebildet. Diese haben je nach gesellschaftspolitischer Problemlage unterschiedlich starken Einfluss auf die Gesamtentwicklung ausgeübt. Als Stichworte seien die Studenten- und Friedensbewegung, die Anti-Atomkraft- und Umweltaktivitäten, Hausbesetzungen und behutsame Stadterneuerung genannt.

Seit den 90er Jahren ist mE zu beobachten, dass im Zusammenhang mit der staatlichen Vereinigung sowie im Zuge der Globalisierung und der zunehmenden neoliberalen Hegemonie in den gesellschaftspolitischen Diskursen und Prozessen diese Bewegungen an Kraft verloren haben. Dies hat zweifellos auch eine seiner Ursachen im Zusammenbruch der bipolaren

politischen Welt und dem faktischen Ende der Systemkonkurrenz zwischen kapitalistischen und sozialistischen Ländern.

2.1.wesentliche Entwicklungstendenzen in Ost-Deutschland seit 1989

Die politische Wende in der DDR hat zu einschneidenden Veränderungen im demokratischen System geführt. Die Zeitspanne zwischen Herbst 1989 und dem Beitritt zur BRD am 3. Oktober 1990 wurde von den Aktiven als gesellschaftspolitisches Experimentierfeld erlebt und genutzt. Weitreichende Formen direkter Bürgerbeteiligung und Mitbestimmung sind in kurzen Fristen ohne große Vorbereitung entstanden und haben funktioniert.

- Runde Tische auf allen politischen und territorialen Ebenen,
- Gründung von Parteien und politischen Gruppierungen,
- unabhängige Expertentreffen zu den gesellschaftlichen Problemen, z.B. Volksbaukonferenz im März 1990,
- Entstehung einer Vielzahl von Bürgerinitiativen.

Mit der Übernahme des bundesdeutschen Staats- und Rechtsrahmens haben viele dieser Partizipationsformen ihre rechtliche Grundlage und z.T. faktische Berechtigung verloren. Geblieben ist jedoch die Erkenntnis, dass bei klarer Zielsetzung und kompetenten Akteur/-innen in kurzer Zeit geeignete Verfahren und Formen der politischen Steuerung und Mitbestimmung gefunden werden können. Eine wesentliche Voraussetzung für die Akzeptanz dieser Verfahren und für das Engagement der Menschen ist die Möglichkeit der tatsächlichen Einflussnahme. Jeder – auch der geringste – Anschein von Alibifunktion diskreditiert diese demokratischen Instrumente und führt zu einem erheblichen, nur bedingt korrigierbaren Rückschlag.

2.2 persönliche Erfahrungen seit 1989

Ich habe meine ersten politischen Erfahrungen zunächst in der betrieblichen Mitbestimmung und kurze Zeit später im Parlament (Bezirksverordnetenversammlung) eines Ostberliner Bezirkes gesammelt. Als Bezirksverordnete war es meine Aufgabe, das Handeln der Verwaltung zu begleiten und zu kontrollieren und für eigene Vorschläge Mehrheiten in der Bezirksverordnetenversammlung zu gewinnen. Dabei habe ich die Erfahrung gemacht, dass die erfolgreiche Interessenvertretung folgende wesentliche Voraussetzungen hat:

- Es ist viel Zeit erforderlich, um die Vorlagen der Verwaltung verarbeiten zu können. Da die bezirklichen Parlamente nur über geringe Sachmittel verfügen, braucht es weitere ehrenamtliche Unterstützung, um diese Arbeit zu bewältigen.
- In der Konsequenz ist es notwendig, eigene Schwerpunkte zu setzen und eine gute Arbeitsteilung zu organisieren.
- Die eigene fachliche und „Verfahrens“Kompetenz muss so weit ausgebildet sein, dass ein adäquater Umgang mit den Ergebnissen der Verwaltungsarbeit möglich ist. Dies ist mE ein wichtiges Feld der politischen Bildungsarbeit, bei der allerdings der Zeitfaktor unbedingt berücksichtigt werden muss.
- Auch auf kommunaler Ebene sind die politischen Mehrheitsverhältnisse letztlich entscheidend, auch wenn die Regelung praktischer Fragen oft über Fraktionsgrenzen hinweg möglich ist. Daher sind Kommunikations- und Verhandlungsgeschick wichtige Qualitäten, über die Kommunalpolitiker/-innen verfügen sollten.
- Wegen des großen Zeitaufwandes für die parlamentarische Arbeit ist es kaum möglich, in weiteren demokratischen Gremien aktiv mitzuwirken. Deren Tätigkeit kann aber sehr wichtig für die Durchsetzung bestimmter politischer Ziele sein. Deshalb sind Fragen der Vernetzung und des Informationsflusses zwischen den verschiedenen Akteuren von zentraler Bedeutung.

3. Partizipative Ansätze und Erfahrungen mit der Bürgerbeteiligung in Berlin und im Bezirk Lichtenberg

Westberlin ist in den 70er Jahren bundesweit und international bekannt geworden, weil mit Hausbesetzungen im großen Umfang der Abriss von Altbauten in den zentrumsnahen Mietshausgebieten in den Bezirken Kreuzberg, Wedding, Tiergarten und Charlottenburg verhindert werden sollte. (Auch in Ostberlin haben sich seit den 80er Jahren Bürgerinitiativen zur Stadterneuerung gebildet). Im Ergebnis dieser außerhalb der traditionellen Institutionen und im heftigen Widerspruch zu deren bisherigen Zielen entstandenen Bewegung ist die behutsame Stadterneuerung mit weitreichenden Beteiligungsmöglichkeiten der Betroffenen an den Planungen entstanden. Diese Form der Bauplanung war und ist vorbildlich in Deutschland und Europa und hat die Planungsprozesse stark verändert.

3.1. Betroffenenvertretungen

Es sind großflächige Stadterneuerungsgebiete (seit 1990 auch in Ostberlin) festgesetzt worden, in denen mit öffentlichen Mitteln bauliche Maßnahmen durchgeführt und unterstützt worden sind. In diesen Gebieten wurden gemäß den Regelungen des Baugesetzbuches über Beteiligungsgremien in besonderen Stadtgebieten sogenannte Betroffenenvertretungen gebildet. Diese Gremien sollen sich zusammensetzen aus Vertretern der Bewohnerschaft, der Eigentümer und der Gewerbetreibenden. Sie sind an allen relevanten Entscheidungen im Sanierungsprozess zu beteiligen. Sie erhalten eine (geringe) Sachkostenunterstützung für ihre Tätigkeit und können darüber hinaus die öffentlichen Ressourcen dafür nutzen.

Grundsätze der Stadterneuerung sind vom Landesparlament beschlossen worden. Regelmäßig fortgeschriebene Maßnahmen- und Finanzierungskonzepte werden ebenfalls vom Parlament beschlossen. Die Fachausschüsse von Abgeordnetenhaus und Bezirksverordnetenversammlung begleiten die Prozesse ständig.

Zur Bildung von Betroffenenvertretungen werden von der Verwaltung Einwohnerversammlungen einberufen und aus dem Kreis der Anwesenden die Mitglieder gewählt. Da die Teilnahme häufig sehr gering ist, stellt sich natürlich die Frage der Repräsentanz und der demokratischen Legitimation. Aber diese Probleme treten bisher bei allen Formen der Bürgeraktivierung auf und es bleibt festzustellen, dass eine Legitimation auch aus dem Engagement der Einzelnen entsteht. Entscheidend ist, dass die Mitwirkung in solchen Gremien nicht zur Wahrnehmung (ausschließlich) eigener Interessen, sondern gemeinwohlorientiert erfolgt.

3.2. Bürgergremien und Bürgerjurys

Ergänzt werden die Sanierungsaktivitäten durch neue städtebauliche Instrumente der sozialen Stadtentwicklung (insbesondere Quartiersmanagement in 17 Berliner Stadtteilen) und weitere stadtteilorientierte Förderprogramme (insbesondere das europäische Programm urban II in einem Berliner Stadtteil, überwiegend in Lichtenberg).

In den Fördergebieten wurden ebenfalls Bürgergremien zur Mitwirkung an Programmgestaltung und Maßnahmenauswahl (Bürgervertreter in Lenkungsgruppen, Bürgerjury) gebildet. Die Bürgervertreter im Urban-Gebiet sind aus der Bewohnerschaft und aus existierenden lokalen Gremien vorgeschlagen worden. Zur Bildung der Bürgerjurys zur Vergabe der Mittel aus den Quartiersfonds ist ein zufällig ausgewählter Personenkreis aus der Bewohnerschaft angeschrieben worden und bei Mitwirkungsinteresse durch den Programmträger berufen worden.

Auch im urban-Gebiet ist ein sogenannter kleiner urban-Fonds eingerichtet und hierzu nach gleichem Muster einer Bürgerjury gebildet worden.

In verschiedenen Ortsteilen des Bezirkes bestehen durch Selbstorganisation entstandene und ehrenamtlich arbeitende und Bürgervereine, Kiezbeiräte und Gewerbeinitiativen, mit denen das Bezirksamt in lokalen Fragen eng zusammenarbeitet.

3.3. Beiräte

Im Bezirk Lichtenberg (und sicher auch in anderen Bezirken und Kommunen) gibt es zahlreiche lokale und Fachbeiräte zur Beratung des Bezirksamtes und zur Begleitung von kommunalpolitischen Aktivitäten. Beispielsweise seien genannt: Aus meinem Bereich

Stadtentwicklung Denkmalbeirat (Experten), Verkehrsbeirat (Bewohner, Kommunalpolitiker und Experten), Sanierungsbeirat (für die Sanierungsgebiete Kaskelstraße und Weitlingstraße, Betroffenenvertretungen, Sanierungsbeauftragte, Fachämter), Entwicklungsbeirat (für das Gebiet Rummelsburger Bucht, vergleichbar Sanierungsgebiete), aus anderen Bereichen Kulturbeirat, Behindertenbeirat, Kleingartenbeirat, Migrantinnenbeirat, Krankenhausbeirat, Bezirksschulbeirat, Beirat für Sozialhilfeangelegenheiten. Ein Teil dieser Beiräte besteht aufgrund expliziter gesetzlicher Vorschriften.

Für das städtebauliche Förderprogramm Stadtumbau Ost habe ich als zuständige Stadträtin einen Projektbeirat berufen. Das Programm wurde 2001 von der Bundesregierung begonnen, um die sich aus Wegzug und Wohnungsleerstand in ostdeutschen Städten ergebenden Probleme der Stadtteilentwicklung zu bewältigen. In Berlin wird wegen der abweichenden Problemlage das Programm vor allem zum Umgang mit nicht mehr benötigten Kindereinrichtungen und Schulen sowie zur Aufwertung des öffentlichen Raumes (Straßen, Plätze, Grünflächen, Abrissstandorte) genutzt. In dem Beirat sind Experten, Bewohner, Kommunalpolitiker, Vertreter anderer Beiräte, lokale Vertreter der Wohnungseigentümer und weitere lokale Akteure vertreten. Der Beirat wirkt an der Maßnahmenfestlegung mit und diskutiert konkrete Planungen. Neben der Mitwirkung an der Planung befasst er sich explizit mit Fragen der Geschlechtergerechtigkeit im Städtebau und ist ein Projekt im berlinweiten Pilotprojekt Gender Mainstreaming.

Mit diesem Beirat mache ich die Erfahrung, dass die Einbindung der Mitglieder in die konkreten Entscheidungsprozesse – also wofür wieviel Geld ausgegeben werden kann – zu einer großen Motivation und einer sehr ernsthaften Auseinandersetzung mit den inhaltlichen Anliegen des Programms führt. Nachdem sowohl in der Verwaltung als auch bei den Kommunalpolitikern zunächst eine gewisse Skepsis bestand und der entstehende Betreuungsaufwand als zu aufwändig kritisiert worden ist, haben inzwischen alle Beteiligten erkannt, dass die so entstehenden Planungen und Projekte große öffentliche Akzeptanz gewinnen.

3.4. Stadtteilmanagement

Der Bezirk Lichtenberg arbeitet sehr intensiv daran, die Stadtteil- und Bürgerorientierung der Kommunalverwaltung voranzutreiben. Im Jahr 2001 wurde mit der Etablierung eines bezirksweiten Stadtteilmanagements ein wesentlicher Schritt getan. In der Bezirksverwaltung sind fünf Mitarbeiterinnen des bei der Bürgermeisterin angesiedelten Steuerungsdienstes mit dieser Aufgabe betraut. Sie haben ihre Dienstsitze überwiegend in den Stadtteilen, für deren Belange sie zuständig sind. Ihre Hauptaufgabe besteht darin, die Kommunikation zwischen den Bürger/-innen, lokalen Akteuren und Verwaltung zu gewährleisten. Sie bieten Sprechstunden vor Ort an, sie halten regelmäßig Kontakt zu den lokalen Einrichtungen, sie vermitteln bei auftretenden Problemen und unterstützen die Selbstorganisation der Bürger/-innen.

Die 5 Teilräume (Mittelbereiche der räumlichen und fachlichen Planung), in die der Bezirk gegliedert ist, die zugleich Aufgabenbereiche des Stadtteilmanagements sind, haben je ca. 50.000 Einwohner/-innen. Allein anhand dieser Dimension wird deutlich, dass mit dem Stadtteilmanagement nicht jedes lokale Problem und jedes Bürgeranliegen bearbeitet werden kann. Diese Struktur – die es in keinem anderen Bezirk Berlins gibt – ist dennoch ein innovativer erster Schritt, um die Bürgernähe des Verwaltungshandelns deutlich zu erhöhen. Auch hier bestanden und bestehen Vorbehalte in den traditionellen Strukturen, es werden zumeist Eingriffe in die eigenen Kompetenzen befürchtet, oder es wird eine politische Instrumentalisierung unterstellt. Mit diesen Kritiken ist laufend und ernsthaft umzugehen, anders kann die notwendige Akzeptanz nicht erreicht werden.

Von den o.g. Bürgergremien werden die Stadtteilmanagerinnen in der Regel als Kooperationspartnerinnen sehr geschätzt und deren Unterstützung gern in Anspruch genommen. Die verwaltungsinternen Vorbehalte abzubauen, dauert, so mein Eindruck, etwas länger.

3.5. Lokale Netzwerke

Mit dem gleichen Ziel und ergänzend zum bezirklichen Stadtteilmanagement wird seitens des Bezirkes die Vernetzung von freien Trägern sozialer und kulturelle Angebote auf Stadtteilebene

gefördert. Hierzu erhalten einzelne freie Träger eine finanzielle Förderung, die an die Aufgabe der Stadtteilvernetzung gebunden ist. Im Ergebnis gibt es zur Zeit 11 Träger sogenannter soziokultureller Zentren. Gegenwärtig ist der Bezirk dabei, deren Aufgabenprofil zu konkretisieren und den Abschluss mehrjähriger Leistungsverträge vorzubereiten.

In diesem Zusammenhang wird die sozialräumliche Gliederung des Bezirkes überprüft und voraussichtlich neu gefasst. Bisher existieren 30 Sozialräume, die insbesondere der Daten- und Bedarfserhebung für öffentliche Leistungen sowie der Beobachtung sozialer Entwicklungstrends dienen. Diese sehr kleinteilige Struktur aber nicht geeignet, um künftig auf Stadtteilebene öffentliche Angebote und Finanzströme zu organisieren. Die o.g. 5 Mittelbereiche sind dafür wiederum zu groß, so dass der gegenwärtige Vorschlag die Bildung von 10 bis 13 Stadtteilen vorsieht, die nach stadtstrukturellen und lebensräumlichen Gegebenheiten, unter Beachtung statistischer Erhebungsbereiche, abgegrenzt worden sind.

In den verschiedenen Fachverwaltungen, insbesondere Jugend und Soziales existieren Regionalkonferenzen auf Fachebene unter Einbeziehung freier Träger, politischer Vertreter/innen und lokaler Akteur/innen.

3.6. Bürgerhaushalt

Ein weiteres aktuelles Projekt des Bezirkes Lichtenberg ist die Vorbereitung eines Bürgerhaushaltes. Hierbei wird angestrebt über die sogenannten steuerbaren Ausgaben im bezirklichen Haushalt einen breit angelegten Dialog mit den Bürgern zu starten. Das beschlussrecht des Parlaments bleibt davon unberührt. Aber es soll bei seiner Beschlussfassung die Anregungen und Vorschläge der Bürger berücksichtigen.

Als erster Schritt wurde in einer lokalen Zeitung eine Beilage des Bezirksamtes veröffentlicht, in dem Inhalt und Verfahren der Haushaltsplanaufstellung – so hoffen wir jedenfalls – verständlich erläutert werden. Denn die Voraussetzung einer Beteiligung ist, dass alle Beteiligten wissen, worum es geht.

Als zweiter Schritt wurde eine verwaltungsinterne Projektgruppe Bürgerhaushalt gebildet, in der alle Fachabteilungen vertreten sind. In kurzfristig stattfindenden Workshops wird diese Projektgruppe das weitere Verfahren diskutieren und dem Bezirksamt und dem Parlament daraus Entscheidungsvorschläge unterbreiten. Eine wichtige Rolle bei der Organisation des Dialogs in den Stadtteilen wird dem Stadtteilmanagement und den soziokulturellen Zentren zukommen.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt kann nicht eingeschätzt werden, wie groß die Resonanz der Bürger auf das Angebot zur Mitentscheidung über den Haushalt sein wird und ob dieses Projekt letztlich ein Erfolg sein wird. Das Projekt liegt in der Logik der bisherigen Strategie des Bezirkes, die Beteiligungsrechte der Bürger zu stärken und damit ihr Engagement herauszufordern und ihre Identifikation mit ihrem Lebensumfeld zu erhöhen.

4. Möglichkeiten und Grenzen der Weiterentwicklung partizipativer Ansätze

Aus den genannten Beispielen wird deutlich, dass der Ausbau der Bürgerbeteiligung an den Entscheidungen von Politik und öffentlicher Verwaltung politisch gewollt sein muss. Eine andere Möglichkeit, die sich letztlich am Ende der DDR erwiesen hat, ist die Kapitulation des Staates vor dem selbst organisierten und sehr kraftvollen Bürgerwillen. Das ist allerdings nicht mein Thema.

Nach meiner Erfahrung ist für die Ausweitung und Institutionalisierung der Bürgerbeteiligung ein Top-Down-Prozess erforderlich. Gestützt auf politische Beschlüsse ist die Führungsebene in der Verwaltung in der Verantwortung, diesen politischen Willen durchzusetzen.

Eine wirkliche Mitwirkung der Bürger muss Mitbestimmung ermöglichen, anders sind Bürgerengagement und ehrenamtliche Tätigkeit nicht dauerhaft zu mobilisieren.

Die Notwendigkeit der Befähigung zur Beteiligung habe ich bereits früher hervorgehoben. Damit meine ich nicht Vorurteile über mangelnde Kompetenz von Bürgern. Aber die Entscheidungsprozesse und deren Rahmenbedingungen sind in der Regel sehr komplex. Alle Beteiligten müssen daher zumindest ähnlichen Zugang zu den relevanten Informationen und Kenntnisse über die notwendigen Verfahren haben. – Wissen ist Macht!

Die Verfahren der Bürgerbeteiligung sind vielfältig und entwicklungsfähig. Im Selbstverständnis und im Handeln der Verwaltung sind Veränderungen notwendig, denn noch viel zu oft werden sich „einmischende“ Bürger als störend empfunden. Andererseits kommen viele Ideen zur Bürgerbeteiligung von Mitarbeitern der Verwaltung. Diejenigen, die die Arbeitsabläufe und Entscheidungsbedarfe am besten kennen – und das sind die Verwaltungsmitarbeiter – müssen in den Prozess einbezogen und zur aktiven Mitwirkung motiviert werden.