

Welche Erfahrungen haben Bürger*innen¹ in Bremen mit Beteiligung gemacht?

Auswertung von Gesprächen mit beteiligungserfahrenen und -unerfahrenen Gruppen und Initiativen, durchgeführt von Mitgliedern des Bremer Netzwerks Bürgerbeteiligung (BNB)

Bremen macht sich auf den Weg, Bürgerinnenbeteiligung strukturell in den städtischen Planungen und Entscheidungen zu verankern: ein Entwicklungsplan Bürgerbeteiligung soll der erste Schritt dazu sein.. Dieser soll nach dem Willen der Bürgerschaft auch mit Bürgerinnen und Bürgern gemeinsam aufgestellt werden. Um dazu einen Beitrag zu leisten, hat das BNB eine Reihe von Gesprächen mit Gruppen und Initiativen geführt, die entweder schon Erfahrungen mit Beteiligungsprozessen gemacht haben oder dem noch eher fernstehen.

Im Folgenden werden die Ergebnisse dieser Befragung von Bürgern zu ihren Erfahrungen, zu ihrer Wahrnehmung bzw. zu ihrem Nicht-Einbezogensein in Bremer Beteiligungsprojekte dargestellt und in Schlussfolgerungen zusammengefasst. Diese Erfahrungen gehen in die Empfehlungen des Netzwerks (s. Kap.5.und 6. Schlussfolgerungen) ein- sie sollen berücksichtigt werden im Entwicklungsplan Bürgerbeteiligung in Bremen. Dazu wurde eine Vereinbarung mit der Bremer Senatskanzlei getroffen.

Die nachfolgende Auswertung gliedert sich wie folgt:

1. Was ist das Bremer Netzwerk Bürgerbeteiligung?
2. Was versteht das Bremer Netzwerk Bürgerbeteiligung unter Beteiligung?
3. Auf welche Grundsätze der Bürgerbeteiligung hat sich das Netzwerk verständigt?
4. Wie wurde die Befragung von Bürgern entwickelt?
5. Schlussfolgerungen aus den Gesprächen mit beteiligungserfahrenen Bürgern
6. Schlussfolgerungen aus den Gesprächen mit unterrepräsentierten Gruppen
7. Erwartungen an das weitere Verfahren zur Umsetzung des Entwicklungsplans

1. Was ist das Bremer Netzwerk Bürgerbeteiligung ?

Das Bremer Netzwerk Bürgerbeteiligung ist ein Zusammenschluss von Vertretern von Institutionen und Initiativen, die sich in Bremen für Bürgerbeteiligung einsetzen, sowie weiteren sich für Bürgerbeteiligung engagierenden Personen.

Die **Vision** des Netzwerkes ist es, die Bürgerbeteiligung als eine tragende Säule demokratischer Kultur im politischen und gesellschaftlichen Leben unserer Stadt zu verankern.

Das Netzwerk will die in Bremen vorhandenen Kompetenzen im Handlungsfeld Bürgerbeteiligung vernetzen und bündeln. Durch eine gemeinsame strategische Nutzung dieser vielfältigen Ressourcen und Erfahrungen sollen vor allem

- die Rahmenbedingungen für eine verbindliche Bürgerbeteiligung nachhaltig verbessert werden; dafür sollen politische Entscheidungsprozesse und das Verwaltungshandeln regelmäßig, umfassend und transparent mit geeigneten Formen von Beteiligung begleitet und deren Ergebnis in Entscheidungen einbezogen werden;
- engagierte Bürgerinnen und Bürger motiviert und unterstützt werden, insbesondere durch Know-how über Beteiligungsverfahren, Organisationsformen, Verfahrenswege und Ansprechpartner.

¹ Zwecks besserer Lesbarkeit werden wir im folgenden jeweils von Bürgern bzw. Bürgerbeteiligung sprechen, unabhängig davon, welche(s) Geschlecht(er) jeweils gemeint sind..

Die Mitarbeit im Bremer Netzwerk Bürgerbeteiligung ist freiwillig und ehrenamtlich. Alle Mitglieder des Netzwerks arbeiten autonom und konsensorientiert.

Bisher arbeiten interessierte Einzelpersonen mit und außerdem entsenden einige Institutionen und Initiativen Vertreter, wie z.B. die Arbeitnehmerkammer, das Aktionsbündnis Menschenrecht auf Wohnen, die Bürgerstiftung, die Bremische Kinder- und Jugendstiftung, die Freiwilligen Agentur, das LidiceHaus, die Landeszentrale für politische Bildung, das Netzwerk Selbsthilfe e.V. Bremen und die Volkshochschule.

Auch aus der Beirätekonferenz und dem Bürgerschaftsausschuss Bürgerbeteiligung, bürgerschaftliches Engagement und Beiräte, nehmen Vertreter teil.

2. Was versteht das Netzwerk unter „Beteiligung“?

Zu den folgenden Punkten wurde ein gemeinsames Verständnis erzielt:

- Das Netzwerk versteht unter Bürgerbeteiligung die rechtzeitige und verlässliche Beteiligung/Partizipation von Bürgern an politischen Entscheidungen. Bürgerbeteiligung ist in diesem Sinne ein Stück lebendiger Demokratie. Das besondere Interesse des Netzwerks richtet sich auf Verfahren und Formen unmittelbarer partizipativer und direkter Demokratie in Ergänzung des bestehenden Systems repräsentativer Demokratie.
- Das Netzwerk unterscheidet dementsprechend zwischen Bürgerbeteiligung und Bürgerengagement. Unter bürgerschaftlichem Engagement wird eher das freiwillige Engagement für gesellschaftliche Aufgaben verstanden, das nicht unbedingt auf Planungen der Verwaltung oder ein bestimmtes Projekt bezogen ist.
- Das Netzwerk unterscheidet zwischen Bürgerinitiativen und Bürgerbeteiligung. Während Bürgerinitiativen von sich aus aktiv werden, geht es bei der Bürgerbeteiligung eher um Planungen oder Projekte, an denen Verwaltung oder Politik den Bürgern Mitgestaltungsmöglichkeiten eröffnen.²
- Das Netzwerk verständigte sich auf Grundsätze oder Qualitätskriterien der Bürgerbeteiligung, die im Folgenden ausgeführt werden.

3. Auf welche Grundsätze der Bürgerbeteiligung hat sich das Netzwerk bei seiner Gründung verständigt?³

Beteiligung muss rechtzeitig erfolgen: Sie darf nicht am Ende öffentlicher Planungen ansetzen, sondern bevor über Weichenstellungen entschieden wird, also so früh wie möglich.

Beteiligung muss transparent sein: Zu Beginn eines Verfahrens muss klar sein, worüber entschieden werden kann und welche Eckdaten feststehen (z.B. Haushaltslimits) und wie die Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens in Entscheidungsprozesse einfließen.

Beteiligung muss verbindlich und verlässlich sein: Für die Beteiligten muss der Zusammenhang zwischen ihrer „Stimme“ und den getroffenen Entscheidungen nachvollziehbar (und akzeptierbar) werden.

Beteiligung muss offen und fair sein: Ziel sind nicht „Einmal-Abstimmungen“, sondern die Abwägung verschiedener Interessen und Meinungen im Diskurs. Statt der Durchsetzung von besonders einflussreichen Einzelinteressen („Anwohnerbeteiligung“) soll eine gemeinsame Lösung gefunden werden. (keine NIMBY Mentalität <„Not in my backyard“> fördern).

² Dass diese Form der Unterscheidung zwischen Bürgerbeteiligung und Bürgerinitiativen missverstanden werden kann und deshalb korrekturbedürftig ist, ist u.a. auch ein Ergebnis unserer Gespräche mit den im Kontext von Bürgerbeteiligung eher unterrepräsentierten Gruppen (s. Teil 6.). Natürlich sollen Bürgerinitiativen auf keinen Fall gegenüber Bürgerbeteiligung diskreditiert oder gar exkludiert werden.

³ Wie diese Grundsätze weiterentwickelt werden, zeigen die folgenden Auswertungen unserer Gespräche

Beteiligung muss alle einbeziehen: Verfahren sollen auch Gruppen einbeziehen, die sonst selten an politischen Entscheidungen teilhaben. Dazu müssen Teilnehmer unterstützt werden (z.B. durch Dolmetscher oder Kinderbetreuung, ggf. in advokatorischer Form). In umfangreichen Beteiligungsverfahren können verschiedene Teilverfahren sinnvoll sein, etwa nach Geschlecht, Sprache oder Alter gruppiert. Im Verfahren sollten alle Beteiligten die Wichtigkeit und Wirksamkeit ihrer Mitarbeit erfahren.

Beteiligung darf die zu Beteiligten nicht überfordern: Je nach Anlass sind möglichst niedrigschwellige Methoden zu wählen. Die Teilnahme an aufwändigen Prozessen (z.B. Bürgergutachten) muss durch Freistellungen, Entschädigungen etc. ermöglicht werden.

Beteiligung muss die Richtigen repräsentieren: Entscheidungen wie z.B. ein Innenstadt-Verkehrskonzept, die die Allgemeinheit betreffen, verlangen Verfahren, die die gesamte Bevölkerung repräsentieren. Bei einer Spielplatzgestaltung z.B. können Planungen direkt mit den Betroffenen entwickelt werden.

4. Wie wurde die Befragung der Bürger entwickelt ?

Für die Gespräche mit den Gruppen, die schon Erfahrungen mit Bürgerbeteiligung vorweisen konnten, wurde zunächst ein Interview-Leitfaden entwickelt, der dann im Gespräch jeweils durch eine offene qualitative Form ergänzt wurde (s. Anhang).

Auf dieser Grundlage wurden acht Gespräche mit Gruppen aus verschiedenen Stadtteilen und mit jeweils unterschiedlichen Problemlagen durchgeführt. Es führten jeweils mindestens zwei Personen ein Gespräch, sodass eine Person Gespräch und Beobachtungen protokollieren konnte. Folgende Initiativen wurden dabei angesprochen: BI Waller Mitte (Dedesdorfer Platz), BI Neues Hulsberg Viertel, Huckelriede (Bürgergutachten), Runder Tisch A 281 (Verein Wolfskuhle), WiN Huchting, Ab geht die Lucie (Lucie-Flechtmann-Platz), Beirat Neustadt (wg.Gartenstadt Werdersee), TN aus Jugendbeiräten (OA Mitte/Östliche Vorstadt). Die Auswertung dieser Gespräche (s.u.) wurden in der AG und im Plenum diskutiert.

Um auch **Personen aus sozial benachteiligten Stadtteilen und Milieus** einzubeziehen, haben wir eine andere Form mit offener Gesprächsführung (angelehnt an das Gruppendiskussionsverfahren) erprobt, die an alltäglichen, aber durchaus beteiligungsrelevanten Erfahrungen ansetzt.

In einem ersten Versuch haben wir zunächst zwei unterschiedliche Gruppen angesprochen, die an Alphabetisierungskursen in der VHS teilnehmen. Weitere Gespräche wurden geführt mit Bewohnerinnen im Bewohnertreff und Umsonstladen Tenever sowie mit dem dortigen Quartiersmanager, außerdem mit Mitarbeiterinnen von Frauengesundheit Tenever und der Geschäftsführerin des Mütterzentrums Tenever. Außerdem haben wir Erfahrungen mit Jugendbeteiligungsprojekten einbezogen. Die Auswertungen dieser Gespräche wurden in der AG und im Plenum des BNB diskutiert. Das Netzwerk will auf jeden Fall die spezifischen Erfahrungen mit Bürgerbeteiligung in sozial benachteiligten Stadtteilen weiter auswerten. Darüber hinaus wollen wir auch die Versuche fortsetzen, bislang beteiligungsferne und beteiligungsunerfahrene Bevölkerungsgruppen für Bürgerbeteiligung zu gewinnen.

5. Schlussfolgerungen aus den Gesprächen mit beteiligungserfahrenen Bürgern

Die vom BNB frühzeitig zusammengestellten Essentials für eine erfolgreiche Bürgerbeteiligung wurden in den Gesprächen weitgehend bestätigt, aber auch konkretisiert, präzisiert und z.T. erweitert :

- Es besteht immer wieder Unsicherheit, welche **Relevanz** die Beteiligung hat inbezug auf das jeweilige Vorhaben. Also die Frage, ob ihre Empfehlungen, Vorschläge oder Anträge die jeweils anstehende Entscheidung beeinflussen oder gar (mit)bestimmen. Die notwendige Ehrlichkeit der Planer, die notwendige **Transparenz** des Verfahrens wird oft überspielt mit Äußerungen wie „Hier ist alles ergebnisoffen“ (so z.B. bei dem Projekt Dedesdorfer Platz der **BI Waller Mitte**). Das Leitbild **Bürgerbeteiligung** weckt leicht Erwartungen, die nicht erfüllt werden können. In den meisten Vorhaben geht es um Angehört- und Informiertwerden, um Beratung und ggf. Entwicklung von Alternativen, vielleicht sogar um die Suche nach konsensualen Lösungen, aber nur höchst selten um Mitentscheiden.
- Zur notwendigen Transparenz gehört auch die **Transparenz bezüglich der für das Vorhaben maßgeblichen Akteurskonstellation** und das darin sich evtl. manifestierende Machtgefälle. Das hat z.B. die **BI für eine alternative Trassenführung der A 281** bitter zu spüren bekommen, weil am Runden Tisch das Bundesverkehrsministerium als entscheidende Instanz fehlte. Das macht die Unsicherheit der **BI Neues Hulsberg Viertel** aus, weil niemand so genau weiß, welche Rolle angesichts der Knappheit der öffentlichen Kassen die noch zu gewinnenden Investoren spielen werden. Darin ist auch der Widerstand einer Initiative gegen das Projekt **Gartenstadt Werdersee** begründet, die unterstellt, dass das gesamte Projekt nur den Interessen von Investoren dient.
- Diese Unsicherheit entfällt dort, wo die **Politik klare Rahmenbedingungen für die Beteiligung** aufgestellt hat, vor allem dadurch, dass sie den Beteiligten das Recht einräumt, autonom über die ihnen zur Verfügung gestellten Mittel entscheiden zu können. Das ist der wahrscheinlich wichtigste Grund dafür, dass die meisten WiN-Projekte so vorzüglich funktionieren (s. **WiN Huchting**). Das gilt auch für die **Jugendbeiräte**, einer Interessenvertretung für Jugendliche aus einem Stadtteil, wenn ihnen der Beirat Mittel zur Verfügung stellt, über die sie hinsichtlich ihrer Verwendung autonom entscheiden können.
- Die Chance für eine umfassende Transparenz ist um so größer, **je früher** Bürger in ein Vorhaben einbezogen werden. Wenn die Vision eines Projekts (wie z.B. bei der **Gartenstadt Werdersee**) schon so weit in Modelle dieser Gartenstadt übersetzt ist, dass es für mit solchen Verfahren nicht Vertraute wie eine schon definitive Planung aussieht, dann wird es schwer, noch vertrauensvoll miteinander über Beteiligung zu reden. Deshalb fordert z.B. die **Initiative A 281**, dass Bürgerbeteiligung schon bei der Vorentscheidung über das „Ob überhaupt“ einer Planung, wie z.B. in der Schweiz, stattfinden sollte.
- Gleichzeitig muss aber Politik deutlich machen, welche **politischen Grundsatzentscheidungen** (z.B. die Notwendigkeit der Schaffung neuen Wohnraums, auch aus sozialpolitischen Gründen, damit auch notwendigerweise Innenstadtverdichtung) nicht durch Bürgerbeteiligung zur Disposition gestellt werden kann. Darin, dass dafür nicht frühzeitig die

notwendige Klarheit geschaffen worden ist, sieht z.B. der **Beirat Neustadt** den entscheidenden Grund für die Auseinandersetzung mit der Initiative gegen das Gartenstadt-Projekt.

- Das **Transparenz-Gebot** spielt aber auch bei der Umsetzung des Vorhabens eine große Rolle. Bürgerbeteiligung wird schwierig, wenn nicht durchschaubar ist, an welchem Punkt der Umsetzung man sich eigentlich befindet, wenn manches zufällig erscheint und nicht seriös geplant. Die Aktivisten der **BI Waller Mitte** haben davon berichtet, wie frustrierend es war, mit dem eigenen Engagements oft ins Leere zu laufen, weil niemand so recht wusste, was als Nächstes angesagt war. Deshalb fordern sie, wie auch andere Gruppen, ein **professionelles Projektmanagement**, ausgehend von einer im Rahmen der **Vorhabenliste** klar definierten **Vorhabenbeschreibung incl. Zeitrahmen und Zielpunkt**, unterstützt durch eine **neutrale Moderation** und abgesichert durch einen **festen Ansprechpartner in der Verwaltung**, möglichst aus der mittleren Führungsebene mit entsprechender Zeit-Ressource und (Mit-)entscheidungskompetenz (so z.B. bei dem Projekt **Ab geht die Lucie**, bei dem ein verantwortlicher Referent aus der Stadtplanung das Projekt begleitet und unterstützt hat). Hilfreich für eine Transparenz des Prozesses ist auf jeden Fall eine **kontinuierliche Dokumentation**, möglichst auch **online**, damit möglichst viele Bürger den Prozess verfolgen können, je nach medientechnischer Ausstattung sogar kommentieren und wechselseitig kommunizieren können.
- Diese Form von **medial vermittelter Transparenz** ist auch eine Möglichkeit, die **Legitimation** der an der Entwicklung des Vorhabens Beteiligten so weit wie möglich abzusichern. Aufgrund mangelnder finanzieller Möglichkeiten geschieht dies in Bremen noch relativ selten (Ausnahme **Verkehrsentwicklungsplan, Flächennutzungsplan**). Trotzdem haben z.B. solche Projekte wie **WiN Huchting** eine hohe Legitimation, weil der Bewohnertreff (wie auch in **Tenever**) außerordentlich gut im Stadtteil vernetzt ist, sodass die Treffen durchaus als repräsentativ angesehen werden können. (Wichtiger Legitimationsverstärker ist dabei das Konsensprinzip.) Gleiches gilt für **Ab geht die Lucie**, ein im engeren Wohnumfeld gut vernetztes und sehr kommunikatives Projekt. Die Gespräche über das Vorhaben **Gartenstadt Werdersee** haben dagegen ein anderes Bild gezeigt : nämlich wie schwierig die Auseinandersetzung mit selbsternannten „Repräsentanten“ werden kann. - Formal repräsentativ war ausschließlich das Projekt **Bürgergutachten Huckelriede** wegen des statistisch abgesicherten Auswahlverfahrens.
- Welche Bedeutung das **Transparenzgebot auch im Binnenverhältnis der engagierten Bürger** haben kann, darauf hat uns vor allem die **BI Neues Hulsberg** aufmerksam gemacht : Transparenz hinsichtlich der manchmal durchaus unterschiedlichen Interessenslagen und möglicherweise auch hinsichtlich der unterschiedlichen Einfluss-möglichkeiten der Beteiligten.
- Unterschiedlich sind die Erfahrungen, die die einzelnen Initiativen gemacht haben hinsichtlich der **Kommunikation mit Politik** (also im wesentlichen der lokalen Ortsamts- resp.Beiräte-Politik). Einige Initiativen in der Neustadt haben z.B. gute Erfahrungen gemacht (etwa bei dem Projekt **Öffentlicher Bücherschrank Delmemarkt**). Wie schwierig diese Kooperation allerdings auch sein kann, beschreibt die **BI Dedesdorfer Platz**, wo ihre Vertreter im Fachausschuss des Beirats nur als „Gäste“ ohne Rederecht behandelt wurden, also ohne wirkliches Mitspracherecht. Hier müssen die Beiräte sicherlich noch dazulernen, wie sie mit der im neuen Beirätegesetz verankerten Verpflichtung zur Bürgerbeteiligung konkret umgehen.

- Nicht zuletzt sind solche Schwierigkeiten begründet in mangelnder Akzeptanz von Bürgerbeteiligung durch Politik und Verwaltung. Nicht nur die **Jugendbeiräte** haben sich gelegentlich über mangelnde Wertschätzung beklagt (sie haben allerdings auch das Gegenteil erleben können), sondern es gibt immer wieder die Erfahrung, als lästig oder störend wahrgenommen zu werden, als „selbsternannte Experten“ gegenüber den „eigentlichen“ Experten. Allerdings lernen immer mehr von den „eigentlichen“ Experten das Engagement der „Selbsternannten“ zu schätzen, weil hier durchaus ein großes Reservoir guter Ideen und innovativer Vorschläge zu entdecken ist. Insofern kann man optimistisch davon ausgehen, dass sich hier langsam doch eine **neue Beteiligungskultur** herausbildet. Beim **Runden Tisch zur A 281** hat diese Erfahrung einer möglichen win-win-Situation dazu beigetragen, dass sich trotz sehr unterschiedlicher Interessenslagen ein gewisses Vertrauensverhältnis innerhalb des Runden Tisches herausgebildet hat.
- Die meisten Projekte beklagen, dass sie zu wenig externe Unterstützung bekommen : entweder haben die Ortsämter trotz guten Willens zu wenig personelle Ressourcen, oder es fehlen die finanziellen Ressourcen, sei es für eine externe Moderation oder auch für ein professionelles Projektmanagement. Eine Beteiligungsform wie die Erarbeitung des **Bürgergutachtens Huckelriede** , wo die TN entsprechende Aufwandsentschädigungen erhalten haben, ist die absolute Ausnahme, wäre aber oft, vor allem im Interesse von Repräsentativität, dringend notwendig. Von daher gilt auch für Bremen : **Bürgerbeteiligung ohne finanzielle und personelle Ressourcen geht nicht !**

Zusammenfassend lassen sich, im Hinblick auf die zu Beginn genannten Essentials für erfolgreiche Bürgerbeteiligung, einige zentrale **Regeln** benennen :

- Erfolgreiche Beteiligung braucht **absolute Transparenz** bei der Umsetzung eines Vorhabens. Umfassende Transparenz meint :
 - >> Transparenz hinsichtlich der **Relevanz der Beteiligung** (wie entscheidungsrelevant ist die Beteiligung); dies wiederum setzt voraus die Offenlegung der Rahmenbedingungen, z.B. die Abhängigkeit von Investoren oder von politischen Vorentscheidungen
 - >> Transparenz in der **Prozessorganisation**; d.h. < Klarheit über das Ziel des Vorhabens, sowie über die dafür notwendigen Realisierungsetappen und Zeitkontingente , < eine darauf bezogene Verortung der jeweils angesagten Form von Beteiligung, also < ein **professionelles Projektmanagement**
 - >> Transparenz durch die **Kommunikation des Prozesses**, also z.B. < problembezogene Workshops, < öffentliche Veranstaltungen, < online-Präsenz, u.a. für lückenlose Dokumentation des Prozesses
- Erfolgreiche Beteiligung braucht **externe Unterstützung** durch **finanzielle und personelle Ressourcen** der für die Vorhaben verantwortlichen Ressorts
 - >> z.B. durch eine externe neutrale Moderation
 - >> durch **verlässliche Ansprechpartner** in der Verwaltung mit Zeit und Kompetenz
 - >> durch die Unterstützung des mit zusätzlichen personellen Ressourcen ausgestatteten Ortsamts / Beirats (s. neues Beirätegesetz)

- Vor allem aber braucht erfolgreiche Bürgerbeteiligung ein **Klima der Akzeptanz und Wertschätzung**; also als Umfeld eine **neue Beteiligungskultur**.

6. Schlussfolgerungen aus unseren Gesprächen mit unterrepräsentierten Bevölkerungsgruppen

Nicht alle sog. Bildungsfernen und sozial Benachteiligten sind beteiligungsfern und – unerfahren. Unsere Untersuchung ist noch nicht abgeschlossen, aber wir können bereits feststellen : Ob jemand beteiligungsfern, -erfahren, -bereit oder „Beteiligungsprofi“ ist, hängt nicht allein von Schicht- und Milieuzugehörigkeit ab. Eine derart verkürzte Betrachtungsweise lässt entscheidende Einflussfaktoren für Beteiligungsbereitschaft und Beteiligungshandeln außer Acht. Zu diesen Faktoren gehören : politische Rahmenbedingungen, die Bürgerbeteiligung unterstützen; beteiligungsförderliche soziale Infrastrukturen und Unterstützungsinstitutionen sowie eine eigene Beteiligungskultur im Stadtteil. Dazu gehören aber auch Persönlichkeiten (vertraute Bezugspersonen bzw. Opinion Leaders), die als Betreuer, Multiplikatoren oder sog. „Viertelgestalter“ andere für Bürgerbeteiligung mobilisieren können. Das bestätigen Beobachtungen und Gespräche sowohl in Alphabetisierungskursen und Jugendbeteiligungsprojekten als auch in Tenever.

In den Befragungen konnten wir bestimmte Tendenzen beobachten, die im folgenden näher beschrieben werden, aber nicht ohne weiteres verallgemeinert werden können. Sie sollen lediglich dabei behilflich sein, Ansätze zu entwickeln, wie noch unterrepräsentierte Gruppierungen in Beteiligungsprozesse einbezogen werden können.

- **Beteiligungsfern : Deutsche Analphabeten** . Weit entfernt von politischer Beteiligung sind erwachsene deutsche „funktionale Analphabeten“ Sie sind häufig lernbehindert und/oder unzureichend beschult worden. Sie leben weitgehend abgeschottet gegen das öffentliche Leben in überschaubar engen Lebenswelten. Analphabeten erfahren i.d.R. keine gesellschaftliche Anerkennung und politische Aufmerksamkeit – außer in einer kleinen pädagogischen Nische (WB-Kurse). Sie empfinden ihr eigenes Unvermögen als Stigma, dessen sie sich schämen. Für viele ist „Tarnen und Täuschen“ die wichtigste Bewältigungsstrategie im Alltag; sie versuchen ihren Analphabetismus sogar im privaten Umfeld, etwa gegenüber ihren Kindern, zu verbergen. Politische Beteiligung würde derartigen Alltagsroutinen zuwiderlaufen. Sie löst Ängste aus, dass es dadurch zu einem ungewollten Coming-out kommen könnte. Deshalb schrecken die meisten Befragten aus dieser Gruppe vor politischen Äußerungen und vor politischer Beteiligung in der Öffentlichkeit zurück. Umgekehrt resultiert aus dieser Selbstdistanzierung gegenüber jeder Form von politischer Aktivität nicht selten aggressiv vorgetragene Abgrenzung und Ablehnung von Politik und Politikern überhaupt.
- **Begrenzt beteiligungserfahren : Betreute Behinderte**. Von den beteiligungsfernen Analphabeten zu unterscheiden sind diejenigen in der Gruppe, die als Behinderte die Möglichkeit haben, aus der Rolle des Analphabeten partiell auszusteigen und in andere Rollen und einen gesellschaftlich höher geachteten Status zu wechseln. Sie können damit den stigmatisierenden

Status des Analphabeten kompensieren. Das lässt sich in unserer Untersuchung an betreuten Behinderten exemplarisch beobachten. Die gewachsene gesellschaftliche Anerkennung und politische Aufmerksamkeit für Behinderung und Behinderte (Stichwort Inklusion) sowie institutionelle Unterstützungsstrukturen und eine eigene politische Interessenvertretung (Bremer Behindertenparlament) steigern ihr Selbstwertgefühl sowie ihre Bereitschaft und Fähigkeit zu politischer Beteiligung, soweit es um die eigenen Interessen und Probleme als Behinderte geht. Behinderte in betreuten Wohngemeinschaften und Werkstätten, die obendrein Mitglieder des Bremer Behindertenparlaments sind, unterscheiden sich deutlich von anderen, die sich selbst „nur“ als Analphabeten definieren.

- **Beteiligungsbereit, aber (noch) –unerfahren : Migrantinnen und Migranten**

Von den genannten Gruppen nochmals zu unterscheiden sind Migranten in Deutsch-Intensivkursen. Auch sie sind Analphabeten zumindest „auf Zeit“. Ihre Bereitschaft zu politischem Engagement und politischer Beteiligung ist generell höher als bei anderen Analphabetengruppen. Sie sind häufiger Mitglieder in politischen Parteien, haben bereits an Demonstrationen und anderen politischen Veranstaltungen teilgenommen; es gibt unter ihnen mehr Selbsthilfe und Selbstorganisation, mehr soziales (nachbarschaftliches) Engagement und unentgeltliche Freiwilligenarbeit. Mehrere wären bereit, sich darüber hinauspolitisch zu beteiligen, sie haben aber noch keine Erfahrungen damit. Das Potenzial für Bürgerbeteiligung wäre bei ihnen vermutlich noch höher, wenn es dafür geeignete Unterstützungsstrukturen gäbe. Von großer Bedeutung ist für sie, dass Bremer Politiker sie gelegentlich in ihrer alltäglichen Welt aufsuchen; aufseiten der Migranten könnte aus mehr persönlicher Nähe mehr Vertrauen zu Politikern und Politik in unserer Stadt erwachsen.

- **Punktuell beteiligungsbereit : (noch)uninformierte Jugendliche**

Bezogen auf Jugendliche gibt es eine strukturelle politisch-pädagogische Daueraufgabe, nämlich junge Menschen über Bürgerbeteiligung überhaupt erst zu informieren und sie dafür zu motivieren. In verschiedenen Jugendbeteiligungsprojekten wurden dazu Erfahrungen gemacht mit Beteiligungsmodellen, die eigenes Engagement und eigene Projekte in der Praxis ermöglichen. Beteiligungsfachtag, Jugendbeiräte, projektorientierte Planungsbeteiligung und partizipative Kulturprojekte erreichen einen beachtlichen Teil der Jugendlichen. Wichtig ist dabei, an den spezifischen Lebenswelten der Jugendlichen anzudocken und sie an jenen Orten aufzusuchen, wo sie sich ohnehin aufhalten. Jugendliche mit Migrationshintergrund sind bisher durchaus erreicht worden; bildungsferne Jugendliche sind zwar unterrepräsentiert, wirken aber mit. Sie ziehen sich jedoch aus Projekten schneller zurück. Jugendliche sind punktuell bereit, sich projektorientiert zu beteiligen und zu engagieren; dauerhaftes parteipolitisches Engagement wird zumeist abgelehnt.

- **„Beteiligungsprofis“ . Bewohnerinnen in Tenever :**

Weder beteiligungsfern noch –unerfahren sind die von uns befragten Bewohnerinnen im „Bewohnertreff“ Tenever. Im Gegenteil : Sie wären zutreffender als „Beteiligungsprofis“ zu bezeichnen. Die meisten von ihnen

beteiligen sich kontinuierlich und regelmäßig seit Jahren, manche bereits seit Jahrzehnten an politischen Entscheidungsprozessen im und für ihren Stadtteil sowie an politischen Aktionen, die weit über den Stadtteil hinausreichen. Viele von ihnen sind dauer-arbeitslos und massiv von Armut bedroht. Ihre Beteiligungsaktivitäten übertreffen dennoch an Dauer und Intensität, an thematischer Vielfalt und Komplexität bei weitem die Ein-Punkt-Aktivitäten (Single-purpose-Initiativen) der „Beteiligungserfahrenen“ in anderen eher bürgerlichen Stadtteilen, die sich fast ausschließlich auf Probleme der Stadtgestaltung und Verkehrsplanung beschränken.

Exkurs

Selbstinitiierte und selbstorganisierte Bürgerbeteiligung

In unserem eingangs zitierten Selbstverständnis haben wir schon auf den Unterschied zwischen Bürgerbeteiligung und Bürgerinitiativen hingewiesen. Bürgerinitiativen, die auf Vorgaben der Verwaltung kritisch reagieren und diese durch Alternativvorschläge verändern oder mittels Protest ganz verhindern wollen, stehen aktuell in der politischen Debatte und in der medialen Berichterstattung im Vordergrund. Eher vernachlässigt wird eine Form von Bürgerbeteiligung, die dadurch gekennzeichnet ist, dass **von Bürgern selbst initiierte und organisierte Vorhaben und Projekte** als Anträge oder Entscheidungsvorlagen in politische Beratungs- und Entscheidungsgremien eingebracht werden.

- Diese Form von Bürgerbeteiligung verdient mehr Aufmerksamkeit und Anerkennung in der politischen Debatte und politischen Planung. Bremen verfügt mit **Tenever** über ein Vorzeigebispiel für best practice in diesem Feld. In Tenever existiert ebenso wie in anderen **WiN**-Projekten ein **stadtteileigenes Budget**; über die Verteilung dieser Finanzmittel für stadtteilbezogene Vorhaben und Projekte berät und entscheidet die Stadtteilgruppe autonom. Jeder Bewohner hat stets Zugang zur Stadtteilgruppe und Stimmrecht in ihr, entschieden wird nach dem **Konsensprinzip**. Seitdem es diesen institutionellen Rahmen gibt und konsensorientierte Entscheidungsverfahren praktiziert werden, haben alle Bewohner stets die Möglichkeit, selbst mitzuzentscheiden über die meisten Vorhaben und Projekte in ihrem Stadtteil. Das hat sich in der Praxis bewährt. Seit langem.
- Vergleichbares findet sich bei unseren Gesprächspartnern in den **Alphabetisierungskursen** nicht. Deren Teilnehmer können sich Eigeninitiative und Selbstorganisation schon im vorpolitischen Raum kaum vorstellen. Sie scheuen sich, ihre eigenen Interessen selbst in die Hand zu nehmen und sich in der Öffentlichkeit selbst dafür einzusetzen. Insofern sind sie angewiesen auf Advocacy-Verfahren als Vorstufe zu eigener Beteiligung. Die **Advokaten** sollten dabei ihnen persönlich **vertraute Bezugspersonen** sein. Betreute Behinderte dagegen verfügen oft schon über Beteiligungserfahrungen, begrenzt allerdings auf ihre eigene Betroffenengruppe (z.B. Behindertenparlament). Aktive Solidarität stärkt ihr

Selbstwertgefühl. Ihre Beteiligungsbereitschaft bleibt jedoch stets abhängig von persönlicher Ermutigung und Unterstützung durch Betreuer und andere Bezugspersonen.

- **Migrantinnen und Migranten** in Deutsch-Intensivkursen sind bereit und fähig zu selbstorganisiertem Handeln; mehrere haben bereits Erfahrungen damit, allerdings überwiegend im vorpolitischen Raum. Für eine Übergangszeit („Kennenlernphase“) brauchen sie noch **Anleitung und Begleitung** in der für sie noch fremden Welt der Politik in Deutschland. Von Migranten selbst organisierte Beteiligungsprojekte, die von engagierten „Profis“ begleitet und unterstützt werden, erscheinen mit Blick auf Tenever auf längere Sicht erfolgversprechend, weil sie via **Learning by Doing** nachhaltig wirksame Erfahrungen sowie motivierende Erfolgserlebnisse mit Bürgerbeteiligung vermitteln können.
- In verschiedenen **Jugendbeteiligungsprojekten** liegen bereits entsprechende Erfahrungen vor.

Voraussetzungen :

Stabiler politisch-institutioneller Rahmen, verlässliche finanzielle Förderstrukturen und professionelle Unterstützung

- Zu den wesentlichen Voraussetzungen für dauerhaft erfolgreiche Bürgerbeteiligung in Tenever (und in anderen WiN-Fördergebieten) gehören über Jahre stabile institutionelle Rahmenbedingungen mit längerfristig verlässlichen finanziellen Förderstrukturen und dauerhafter professioneller Unterstützung. In diesem Rahmen konnten und können Bewohner langfristig konsensfähige Perspektiven für ihren Stadtteil entwickeln, effiziente Formen von Bürgerbeteiligung erproben und einüben sowie stabile Netzwerke und Unterstützungsstrukturen für bürgerschaftliches Engagement und Bürgerbeteiligung innerhalb des Stadtteils schaffen. Diese bilden die **institutionelle Basis für das solidarische Wir-Gefühl** im Stadtteil und die stadtteilspezifische konsensorientierte Beteiligungskultur. Langfristig beschäftigte **Professionelle** haben entscheidend dazu beigetragen, dass selbstorganisierte Initiativen und Projekte auf Dauer gestellt und mittlerweile zu Institutionen geworden sind. Initiativen für neue Projekte gehen jedoch weiterhin überwiegend von den Bewohnern aus. Aus deren Sicht sind die „Profis“ unverzichtbar für „Umsetzung und Vermittlung“, d.h. für Projektmanagement und verwaltungskompatible Organisationsarbeit, für Geldbeschaffung und kontinuierliche Rückkopplung mit Behörden und Politikern.
- Vergleichbares gibt es für die Teilnehmer in den Alphabetisierungskursen nicht. Es fehlen vor allem verlässliche Finanzierungsstrukturen. Ausgerechnet für Migranten in Deutsch-Intensivkursen gibt es keine Kontinuität : Kurse werden unterbrochen, die Mittel für ihre Fortsetzung müssen Jahr für Jahr neu beantragt werden. Durchgängig wird von allen Befragten Kontinuität und

Verstetigung der Finanzierung gefordert, nicht nur für die institutionelle und personelle Infrastruktur, sondern auch für konkrete Maßnahmen, insbs. Bildungsmaßnahmen mit und für Migranten. „Abgelehnt wird kurzfristige „Projektitis“. Denn nur in **längerdauernden kontinuierlichen Bildungsprozessen** können grundlegende psychosoziale und soziokulturelle Voraussetzungen für erfolgreiche Integration in das politische System und die politische Kultur der Bundesrepublik vermittelt werden. Erst dann entscheidet sich, ob aus bereits vorhandener Beteiligungsbereitschaft tatsächlich Bürgerbeteiligung hervorgeht. -

Den **Jugendlichen** sind besonders wichtig : eigene Entscheidungsbefugnisse über finanzielle Ressourcen (eigenes Budget) und feste Ansprechpartner in Verwaltung und Politik (Ortsbeirat).

Themen und Anlässe für Bürgerbeteiligung

- Bei den Bewohnern Tenevers und den befragten Analphabeten stehen oben auf der politischen Agenda ganz andere Themen und Probleme als bei den „Beteiligungserfahrenen“ aus bildungsbürgerlichen Mittelschichten. Projekte und politische Entscheidungen zu Wohnen und städtebaulicher Entwicklung, die während der Stadtteilsanierung noch im Mittelpunkt standen, sind inzwischen nach deren Abschluss auf der Agenda der Stadtteilbewohner nach unten gerutscht. Sie sind zwar immer noch, und immer wieder, Thema, aber heute nur für Minderheiten. Aktuell heißt **das übergreifende Rahmenthema „Armut und Arbeit bzw. Arbeitslosigkeit“**. Politische Initiativen und Beteiligungsprojekte haben ihren Focus in **Armutsbewältigung**; Bildung, Qualifizierung und soziale Infrastruktur; lokale Ökonomie und 2.Arbeitsmarkt; Multikulturalität und Integration von Migranten; Sport und Freizeitgestaltung v.a. für männliche jugendliche Migranten. Freizeit und Sport sind auch für Jugendliche in anderen Stadtteilen häufig Anlass und Thema für Beteiligung, ebenso Musik- oder Kunstprojekte.
- Bei den befragten Analphabeten rangiert verständlicherweise das Thema **Bildung** ganz oben, bei den betreuten „Behindertenparlamentariern“ stehen gleichauf daneben die Themen Behinderung und Inklusion. Den Migranten geht es gleichermaßen um ihre eigene Bildung wie um die Bildung ihrer Kinder. In diesem Politikfeld gibt es bereits Beteiligungsbereitschaft und erste Ansätze von tatsächlicher Beteiligung. Weitere Themen und Probleme, die im Brennpunkt ihrer Interessen stehen, sind **Arbeit und Arbeitslosigkeit, Berufliche Qualifizierung und Anerkennung von Berufserfahrung und – abschlüssen**. Hier herrschen eher Enttäuschung und Klage-Stimmung; Vorstellungen und Initiativen in Richtung auf eigenes politisches Handeln oder gar Bürgerbeteiligung gibt es hierzu nicht. Die Themen Stadtentwicklung und Verkehrsentwicklung(splan) sind für keine der Analphabetengruppen von Interesse; auf intensive Nachfragen dazu reagieren sie mit Ausweichen und Verweigerung. Bürgerinitiativen, die sich mit derartigen Problemen in ihrer Nachbarschaft auseinandersetzen, nehmen sie gar nicht wahr. Anlässe für

politisches Engagement und Beteiligung ihrerseits sind diverse lebensweltnahe und **existenzielle Probleme**, die ihren Alltag beherrschen. – Befragte Professionelle schlussfolgern daraus, Bürgerbeteiligung sei eine „Querschnittsaufgabe“, die politisch wirkungsvoll nur ressortübergreifend bearbeitet werden könne.

Zusammenfassend lassen sich Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für erste erfolgversprechende Ansätze benennen, um unterschiedlichste Bevölkerungsgruppen, vor allem Bildungsferne, sozial Benachteiligte und Migranten, in Bürgerbeteiligung einzubeziehen :

- Bildungsfern und sozial benachteiligt bedeutet nicht selbstverständlich beteiligungsfern.
- Es gibt unterschiedliche Formen der politischen Beteiligung und politischen Selbstorganisation, die nicht auf den ersten Blick unter die geläufige Bezeichnung „Bürgerbeteiligung“ fallen.
- Professionelle Multiplikatoren (aber auch Politiker), die **aufsuchende Arbeit** leisten und unterrepräsentierte Gruppen „an die Hand nehmen, spielen eine entscheidende Rolle, um deren **Vertrauen** zu gewinnen, um Vertrauen in Politik und Demokratie aufzubauen und sie für die eigene Beteiligung zu motivieren.
- Eine langfristig stabile und **verlässliche Infrastruktur direkt vor Ort** bildet die Grundlage für eine Beteiligungskultur im Stadtteil.
- Wichtige Voraussetzung für Beteiligung ist es, die Möglichkeiten von Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene zu kennen. In Bildungsinstitutionen, in Schulen ebenso wie in der Erwachsenenbildung, sollte die Vermittlung derartiger Kenntnisse ein fester Bestandteil der **Bildungsarbeit** sein.
- Insbs. bei sozial Benachteiligten, Migranten und Jugendlichen sind Themen und Ansatzpunkte für Bürgerbeteiligung lebensweltnahe Interessen und **existenzielle Probleme**, die ihren Alltag beherrschen.

Vergleicht man die Ergebnisse aus den beiden so sehr unterschiedlichen Befragungsgruppen, so gibt es bei allen Unterschieden doch **Gemeinsamkeiten**, also Voraussetzungen für eine erfolgreiche Beteiligung, die generell gelten. Dabei geht es im wesentlichen um eine Veränderung in den Köpfen, aber auch um harte facts inbezug auf die notwendigen Rahmenbedingungen :

- Erfolgreiche Bürgerbeteiligung braucht eine Kultur des Zuhörens, des Interesses, der Akzeptanz und Wertschätzung. Diese neue **Kultur der Beteiligung** ermöglicht eine Beteiligung auf Augenhöhe.
- Erfolgreiche Beteiligung braucht **Ehrlichkeit** hinsichtlich der jeweiligen Relevanz der Beteiligung und **Transparenz** im Prozess, angefangen von der Durchschaubarkeit der Abläufe bis hin zur lückenlosen Dokumentation des Prozesses.
- Erfolgreiche Beteiligung braucht aber auch strukturell **unterstützende Rahmenbedingungen**, angefangen von verlässlicher und kontinuierlicher Kommunikation mit der Verwaltung (Ansprechpartner) bis hin zur Unterstützung durch professionelle Partner (z.B. Quartiersmanager) - und natürlich die **Absicherung der notwendigen finanziellen Ressourcen**.

Damit sind die wesentlichen Ergebnisse unserer Befragungsaktivitäten benannt, die, wie vereinbart, Eingang finden sollen in den Entwicklungsplan Bürgerbeteiligung, wenn er denn vom Senat verabschiedet wird. Das Engagement des Netzwerks Bürgerbeteiligung erschöpft sich allerdings nicht in dieser vereinbarten Zuarbeit, sondern uns geht es auch weiterhin um die strukturelle Verankerung von Bürgerbeteiligung in Bremen. Dafür sind aus unserer Sicht folgende weiteren Schritte notwendig, wenn die bisher von beiden Seiten geleistete Arbeit nicht ergebnislos sein soll :

7.Perspektiven für den Entwicklungsplan Bürgerbeteiligung

- Sobald der EP vom Senat verabschiedet ist (wohl noch in dieser Legislaturperiode), muss er vom Auftraggeber, also von der **Brem.Bürgerschaft** (vorbereitet evtl. durch eine Diskussion im Ausschuss BüBei) diskutiert und bewertet werden. Die Bürgerschaft könnte sich dabei auf die wesentlichen Essentials für erfolgreiche Bürgerbeteiligung verständigen und diese als Grundlage für das weitere gesetzgeberische Verfahren beschließen.
- Die anstehende **Bürgerschaftswahl am 15.Mai 2015** schafft dann insofern eine Zäsur, als die Umsetzung des Entwicklungsplans erst in der kommenden Legislaturperiode möglich sein wird. Dazu haben SPD und Grüne in unterschiedlicher Deutlichkeit in ihren Regierungsprogrammen Aussagen darüber getroffen, wie Bürgerbeteiligung in Bremen strukturell verankert werden soll. In diesen Prozess hat das BNB seine Empfehlungen eingebracht. Erfahrungsgemäß sind damit Bausteine für die nach der Wahl zu verhandelnde **Koalitionsvereinbarung** bereitgestellt.
- Darauf aufbauend (und auf dem Beschluss der BB am Ende der jetzigen Legislaturperiode) könnte die Stadtbürgerschaft frühzeitig in der 19.Wahlperiode ein prozesshaft angelegtes **Gesetz** zur weiteren Ausführung des EP verabschieden. Darin

würden verbindlich Ziele sowie Form und Umfang der von der Verwaltung zu leistenden Bürgerbeteiligung festgelegt. Als infrastrukturelle Maßnahme könnte eine **Koordinierungsstelle** eingerichtet werden, die einerseits als ressortübergreifende Steuerungsgruppe die notwendigen Regelungen und Vereinbarungen zur Umsetzung der Verpflichtung zur Bürgerbeteiligung entwickelt; auch in dieser Phase (wie schon in der jetzt abgeschlossenen) könnte dieser Prozess korrelieren mit einem Beteiligungsprozess von Bürgern zur Bestimmung der Anwendungsgebiete und der Formen von Bürgerbeteiligung. Hilfreich bei diesem Prozess wäre außerdem die Anhörung von externen Experten aus der Verwaltung von Städten, die schon ein Leitbild Bürgerbeteiligung verbindlich entwickelt haben.

- Aber auch verwaltungsextern sollten die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Bürgerbeteiligung verbessert werden. Die Erfahrung anderer Städte zeigt, dass dafür ein **Bürgerbüro** ein wichtiger Stützpunkt sein kann : ein Büro außerhalb der Verwaltung, das Bürgerinnen und Bürger, aber auch die Beiräte, berät und qualifiziert, wenn es darum geht, die jeweils dem Vorhaben angemessene Form von Bürgerbeteiligung zu finden und mit angemessenem methodischen Wissen und ggf. externer Unterstützung das Problem zu bewältigen.
- Am Ende dieser Wahlperiode könnte dann ein „**Gesetz zur Beteiligung von Bürgern an öffentlichen Vorhaben**“ stehen oder zumindest eine entsprechende Verwaltungsvorschrift, die Durchführung betreffend. Für die Umsetzung sichert ein entsprechender **Haushaltstitel** die notwendigen finanziellen (und damit auch personellen) Ressourcen .

PS. Von allen an der Aufstellung des Entwicklungsplans Bürgerbeteiligung Beteiligten ist immer wieder das Problem benannt worden, Menschen für Bürgerbeteiligung zu gewinnen, die aufgrund ihres Milieus, ihres Bildungsniveaus, ihrer prekären sozialen Lage sich nur selten in Formen von Bürgerbeteiligung zu Wort melden oder sich engagieren. Das Bremer Netzwerk Bürgerbeteiligung hat dazu, wie vereinbart, erste tastende Versuche einer Feldforschung unternommen und selbst in diesem vorläufigen Stadium durchaus beachtenswerte Einsichten sammeln können (s. Kap.7). Das BNB wird auf jeden Fall an diesem Thema weiterarbeiten. Es wäre wünschenswert, wenn diese Bemühungen, möglichst im Rahmen einer Kooperation mit der Uni (evtl. Prof. Lothar Probst), durch ein **wissenschaftliches Forschungsprojekt** ergänzt werden könnte.

Bremen, März 2015

- 
- The logo consists of a blue rectangular border containing three blue bullet points, each followed by a word in a bold, blue, sans-serif font. The words are stacked vertically: BREMER, NETZWERK, and BÜRGERBETEILIGUNG.
- **BREMER**
 - **NETZWERK**
 - **BÜRGERBETEILIGUNG**

.