



Prozess zur Erstellung der Bielefelder Grundsätze für Beteiligung

Bericht zur wissenschaftlichen Begleitung





Gliederung

1. Einleitung.....	S. 3
2. Der Prozess.....	S. 6
3. Das Arbeitsgremium.....	S. 10
4. Öffentliche Veranstaltungen und Zielgruppenworkshops.....	S.13
5. Fazit.....	S.16
Referenzen.....	S. 17
Literaturverzeichnis.....	S.18
Impressum.....	S.19

1. Einleitung

Die Öffentlichkeitsbeteiligung hat sich in den letzten Jahrzehnten zu einem zentralen Element demokratischer Willensbildung auf kommunaler Ebene entwickelt. Sie bezeichnet die verschiedenen Verfahren und Methoden, durch die die Einwohnerschaft aktiv in die Entscheidungsprozesse auf kommunaler Ebene eingebunden wird.

Die Idee der Öffentlichkeitsbeteiligung wurzelt tief in den demokratischen Traditionen und hat eine lange historische Entwicklung durchlaufen. Bereits in der Antike wurden in der griechischen Polis Bürger in politische Entscheidungsprozesse eingebunden. In der modernen Demokratie hat die Bürgerbeteiligung seit den 1960er Jahren, im Zuge von Demokratisierungsbewegungen und dem Aufkommen neuer sozialer Bewegungen, verstärkt an Bedeutung gewonnen.

Die Notwendigkeit von Bürgerbeteiligung in Kommunen ergibt sich aus mehreren Faktoren. Erstens kann sie zur Erhöhung der Legitimität politischer Entscheidungen beitragen. Wenn die Einwohnerschaft aktiv in Entscheidungsprozesse eingebunden werden, steigt die Akzeptanz der getroffenen Maßnahmen.¹ Zweitens fördert Öffentlichkeitsbeteiligung die Transparenz und Nachvollziehbarkeit politischer Prozesse. Drittens kann sie dazu beitragen, die Qualität der Entscheidungen zu verbessern, indem sie das Wissen und die Perspektiven verschiedener Bevölkerungssteile einbezieht. Studien haben gezeigt, dass partizipative Verfahren häufig zu innovativeren und nachhaltigeren Lösungen führen.²

Wozu Beteiligungsgrundsätze?

In der Praxis zeigt sich oft, dass die Effektivität von Bürgerbeteiligung in hohem Maße von der Qualität und Gestaltung der Beteiligungsverfahren abhängt. Hier kommen Beteiligungsgrundsätze ins Spiel. Die häufig als Leitlinien, Regelwerke o.Ä. betitelten Dokumente existieren bereits in mehr als 100 deutschen Kommunen.³ Die genaue Ausgestaltung unterscheidet sich von Fall zu Fall.

Beteiligungsgrundsätze zielen darauf ab, strukturierte und praxisorientierte Empfehlungen zu entwickeln, die Kommunen bei der Planung und Durchführung von Beteiligungsprozessen unterstützen. Sie sollen helfen, klare Rahmenbedingungen zu schaffen, die die Effektivität und Fairness der Beteiligung gewährleisten. Insgesamt bieten Beteiligungsgrundsätze einen normativen und praktischen Rahmen, der es Kommunen ermöglicht, die Mitsprache auf lokaler Ebene zu stärken.

Nach einem entsprechenden Beschluss des Haupt-, Wirtschaftsförderungs- und Beteiligungsausschusses der Stadt Bielefeld vom 26.10.2022 wurde zwischen Juni 2023 und

Mai 2024 ein Regelwerk für Öffentlichkeitsbeteiligung in der ostwestfälischen Großstadt erarbeitet. In der vorliegenden Veröffentlichung wird über die wissenschaftliche Begleitung des Prozesses berichtet und reflektiert.

Wissenschaftliche Begleitung

Im Rahmen des Projektes Open Innovation City⁴ und auch über das Ende dieses Projektes am 31.12.2023 hinaus begleitete die Fachhochschule des Mittelstands (FHM) den Prozess zur Erstellung eines Regelwerks für Öffentlichkeitsbeteiligung wissenschaftlich. Die wissenschaftliche Begleitung eines Prozesses umfasst i.d.R. eine Analyse und Unterstützung der verschiedenen Phasen und Aspekte eines Beteiligungsprozesses. Wie eine wissenschaftliche Begleitung genau abläuft, kann von Fall zu Fall variieren.

Im vorliegenden Fall beinhaltet die wissenschaftliche Begleitung eine ergebnisorientierte Rückmeldung, d.h. Ergebnisse, Anregungen und Umsetzungsvorschläge werden von den Wissenschaftler*innen schon während der Umsetzung gegenüber den Organisator*innen des Prozesses kommuniziert. Die Organisator*innen können die Ergebnisse der Wissenschaftler*innen im laufenden Projekt aufgreifen und Anpassungen vornehmen.⁵ Zudem wird ein Bericht zu der Begleitung des Prozesses erstellt, in dem letztgenannter reflektiert wird. Das erfolgt in der hier vorliegenden Veröffentlichung.

Die wissenschaftliche Begleitung des Prozesses zur Erarbeitung der Grundsätze der Öffentlichkeitsbeteiligung orientierte sich an folgenden Fragestellungen:

1. Inwiefern ist sichergestellt, dass das Regelwerk in einem partizipativen Verfahren, durch dialogische Zusammenarbeit von Verwaltung, Politik und Stadtgesellschaft, erarbeitet wird?
2. Inwieweit ist für Diversität im Hinblick auf Geschlecht, Alter, Herkunft und Funktion im Arbeitsgremium zur Erstellung des Regelwerks gesorgt?
3. Inwiefern ist den Verhältnissen und spezifischen Anforderungen der Stadt Bielefeld und ihrer Einwohnerschaft besonders Rechnung getragen?
4. Ist es allen Beteiligten des Arbeitsgremiums in gleichem Maße möglich, auf den Entstehungsprozess des Regelwerks Einfluss zu nehmen?
5. Inwiefern ist die Öffentlichkeit im Rahmen von Veranstaltungen, Workshops und Online-Beteiligungen eingebunden? Wie hoch ist die Beteiligung an den öffentlichen Formaten des Prozesses? Welche Möglichkeiten für inhaltliche Beiträge der Öffentlichkeit gibt es auf den Veranstaltungen?
6. Ist der gesamte Prozess für die Öffentlichkeit transparent gestaltet und gut nachvollziehbar?



Inhalte des vorliegenden Berichts

In dem vorliegenden Bericht zur wissenschaftlichen Begleitung wird zunächst der Ablauf des Prozesses rekapituliert und die Beobachtungen hierzu wiedergegeben. Im Anschluss werden die zwei zentralen Elemente des Prozesses genauer betrachtet. Zum einen handelt es sich dabei um das trialogisch (Politik, Verwaltung, Stadtgesellschaft) besetzte Arbeitsgremium und zum anderen um die ergänzenden Zielgruppenworkshops und öffentliche Veranstaltungen. Mit einem kurzen Fazit schließt dieser Bericht.

2. Der Prozess

Der Prozess zur Erstellung der Bielefelder Grundsätze für Öffentlichkeitsbeteiligung stand vor der beachtlichen Herausforderung, etwas recht Abstraktes zu vermitteln, nämlich eine Reihe von Grundsätzen für die Durchführung von städtischen Beteiligungsprozessen. Es handelt sich dabei um eine kollektive Reflektion auf der Metaebene. Viele Stadtbewohner*innen haben eine konkrete Meinung dazu, wenn es bei einem Beteiligungsprozess beispielsweise um bauliche Maßnahmen vor ihrer Haustür geht. Aber grundsätzlich festzulegen, an welchen Kriterien sich Verwaltung, Politik und Gesellschaft bei solchen und auch allen möglichen anderen städtischen Beteiligungsprozessen halten sollen, scheint erstmal schwer greifbar zu sein.

Nach dem entsprechenden Beschluss des Haupt-, Wirtschaftsförderungs- und Beteiligungsausschuss der Stadt Bielefeld hat sich das städtische Team „Dialog und Beteiligung“, mit Hilfe des begleitenden Büros „nexus“ (Berlin), der anspruchsvollen Aufgabe der Prozessorganisation gestellt. Durch eine Reihe ganz unterschiedlicher Maßnahmen ist es insgesamt gelungen, viele Menschen zur Mitwirkung an der Erstellung der Grundsätze für das Regelwerk zu bewegen: Fast 400 Menschen konnten in verschiedenen Maßnahmen eingebunden werden.⁶ Ein Regelwerk, das Beteiligung zum Inhalt hat, sollte auch partizipativ erstellt werden und damit eine Blaupause für die zukünftige städtische Beteiligung sein – diese Maxime wurde von allen Beteiligten sehr ernst genommen.

Beschreibung des Prozessverlaufs

Der Prozess zur Erstellung der Grundsätze lief von Juni 2023 bis Mai 2024 (siehe auch Übersicht in Abbildung 1).

Ein 15-köpfiges Arbeitsgremium, bestehend aus je fünf Vertreter*innen von Stadtgesellschaft, Politik und Verwaltung, entwickelte die Grundsätze. Die Vertreter*innen der Stadtgesellschaft setzten sich aus vier zufällig ausgewählten Bielefelder*innen und einem Mitglied des „Bielefelder Netzwerks Bürger:innenbeteiligung“ zusammen. Das Gremium tagte achtmal, um die Grundsätze für Öffentlichkeitsbeteiligung in Bielefeld zu entwickeln.

Bereits zu Beginn des Prozesses wurden Verwaltungsmitarbeiter*innen eingebunden, um sie für das Thema der Beteiligungsgrundsätze zu sensibilisieren und auch um ihre Erfahrung und Expertise im Bereich Öffentlichkeitsbeteiligung in den Prozess einfließen zu lassen. Über 50 Mitarbeiter*innen nahmen an einem dreistündigen Workshop im August 2023 teil.

Im September 2023 fand eine öffentliche Auftaktveranstaltung mit rund 100 interessierten Bürger*innen statt, um Anregungen und Ideen für die Grundsätze zu sammeln.

Eine zweite Veranstaltung im Februar 2024, an der über 120 Personen teilnahmen, ermöglichte es, die erste Fassung der Grundsätze zu kommentieren und weitere Anregungen zu geben. Zusätzlich zu den Präsenzveranstaltungen wurden zwei mehrwöchige Online-Beteiligungen durchgeführt. Die erste diente der Sammlung allgemeiner Anregungen, während die zweite den Entwurf der Grundsätze zur Diskussion stellte.

Der Prozess wurde auch um Elemente der aufsuchenden Beteiligung⁷ ergänzt. Es wurden fünf Workshops und ein Interview-Treffen mit Gruppen durchgeführt, die in bisherigen Beteiligungsprozessen z.T. unterrepräsentiert waren. Die Formate wurden mit folgenden Zielgruppen durchgeführt:

- Kinder und Jugendliche: Rund 50 Kinder und Jugendliche diskutierten ihre Wünsche zum Thema Beteiligung und den Entwurf der Grundsätze in einem Workshop.
- Menschen mit internationaler Familiengeschichte: Vertreter*innen aus verschiedenen Organisationen diskutierten den Entwurf in Kooperation mit dem Integrationsrat.
- Senior*innen und Menschen mit Behinderung: In Workshops, die in Abstimmung mit dem Seniorenrat und dem Beirat für Behindertenfragen durchgeführt wurden, konnten Betroffene ihre Anregungen einbringen.
- Zufallsauswahl: Zwei Workshops wurden mit zufällig ausgewählten Bielefelder*innen abgehalten.
- Menschen in besonderen Lebenssituationen: In Kooperation mit Streetworker*innen wurden Interviews zu den Grundsätzen geführt, um Statements dieser Gruppe in den Prozess aufzunehmen.



Abbildung 1: Prozess Erstellung Beteiligungsgrundsätze (Quelle: <https://www.bielefeld.de/regelwerk>)

Einordnung

Insgesamt war der Prozess stark am idealtypischen Ablauf orientiert, wie er in einem beim Netzwerk Bürgerbeteiligung veröffentlichten Papier der Beteiligungsexperten Thomas Ehrler und Theresa Lotichius skizziert ist.⁸ Das Thementeam „Leitlinien für

gute Bürgerbeteiligung“ unter der Leitung von Ehrler und Lotichius hat eine empirische Untersuchung aller bislang im deutschsprachigen Raum eingeführten kommunalen Leitlinien vorgenommen. Diese belegt die Individualität jedes einzelnen kommunalen Leitlinienprozesses. Trotz allem lassen sich anhand der Analyse des Thementeam auch typische Phasen und Elemente identifizieren, die in den meisten Leitlinienprozessen vorkommen.

In der **Auftaktphase** erfolgt der politische Beschluss, d.h. der Auftrag zur Erstellung von Leitlinien bzw. Grundsätzen. Anschließend erfolgt die Aufstellung eines Organisationsteams aus der städtischen Verwaltung zur Durchführung des Erstellungsprozesses. Dadurch, dass in der Bielefelder Stadtverwaltung bereits das Team Dialog und Beteiligung bestand, war von Anfang an klar, dass sich dieses Team um die Organisation des Prozesses kümmert. Die Prozessbegleitung wurde an das nexus Institut (Berlin) vergeben.

Eine Abweichung vom gängigen Ablauf eines Leitlinien-Erstellungsprozesses war in Bielefeld allerdings früh zu erkennen. Das Team Dialog und Beteiligung hat die Zusammenstellung des trialogisch besetzten Gremiums aus Politik, Verwaltung und Stadtgesellschaft bereits vor einer öffentlichen Auftaktveranstaltung in die Wege geleitet und sogar schon eine erste Sitzung abgehalten. Außerdem wurde bereits ein Workshop zur Sensibilisierung der Verwaltung für die Bedeutung der Beteiligungsgrundsätze durchgeführt. Obgleich dies der öffentlichen Veranstaltung im September 2023 den Charakter eines wirklichen Kickoffs ein wenig genommen hat (dies wurde transparent kommuniziert), so hatte diese Reihenfolge für das Arbeitsgremium gewisse Vorteile. Die Gruppe hatte sich schon kennengelernt und konnte bei der Veranstaltung und im Anschluss an dieselbe direkt die dort vorgetragenen Impulse aufnehmen und für die weitere Arbeit aufgreifen.

In der **Arbeitsphase** wurden acht Treffen des trialogisch besetzten Arbeitsgremiums abgehalten (Ehrler und Lotichius schlagen ca. sechs bis zwölf Treffen vor), in denen das Grundsatzdokument erarbeitet wurde. Die von Ehrler und Lotichius angeregten Aspekte „Rückkopplung“ und „Überarbeitung“ genossen im Bielefelder Prozess einen besonderen Stellenwert. Rückkopplung bedeutet, dass das Arbeitsgremium nicht nur für sich arbeitet, sondern auch von außerhalb Impulse und Rückmeldungen erhält. Zum einen gab es, wie bereits erwähnt, bei der Auftaktveranstaltung für die interessierte Öffentlichkeit die Möglichkeit, dem Arbeitsgremium Ideen mit auf den Weg zu geben. Zum anderen konnte ein Zwischenstand der Grundsätze in einer öffentlichen Veranstaltung im Februar 2024 diskutiert werden. Parallel zu beiden Veranstaltungen war auch eine Online-Komentierung des Prozesses bzw. des Zwischenstandes möglich. Darüber hinaus wurden im Februar 2024 die bereits erwähnten Zielgruppenworkshops durchgeführt, in denen der Zwischenstand diskutiert wurde. Im Anschluss an die verschiedenen Rückkopplungen befasste sich das Arbeitsgremium mit den Rückmeldungen und arbeitete die zahlreichen Kommentierungen ein.

Die letzte Phase des Prozesses, die sog. **Finalisierungsphase**, ist zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieses Berichts noch nicht abgeschlossen. Hier steht die politische Beratung, der Beschluss des Entwurfs der Grundsätze sowie die anschließende Veröffentlichung derselben im Fokus. Ehrler und Lotichius konstatieren, dass der politische Beschluss i.d.R. auf einfachem Wege erfolgt, wenn die Politik in den Prozess eingebunden war. Im Bielefelder Fall ist dies sowohl durch die Mitarbeit der Vertreter*innen der fünf Ratsfraktionen im Arbeitsgremium als auch durch ausführliche Informationen aller städtischen politischen Einheiten über den jeweils aktuellen Stand des Prozesses durch das Teams Dialog und Beteiligung erfolgt.

Von zentraler Bedeutung für den positiven Verlauf einer partizipativen Erarbeitung von Leitlinien o.Ä. ist eine transparente Kommunikation.⁹ Welche Informationen in welcher Form sinnvollerweise aufbereitet werden, ist von Prozess zu Prozess unterschiedlich zu bewerten. In jedem Fall sollte stets für die breite Öffentlichkeit erkennbar sein, in welchem Bearbeitungsstadium sich die Ergebnisse befinden.

Im Bielefelder Fall wurde während des gesamten Prozesses auf der Beteiligungsseite der Stadt Bielefeld (<https://www.bielefeld.de/dialog>) sowie durch den digitalen Newsletter „Dialog und Beteiligung“ informiert. Die Berichte zu den öffentlichen Veranstaltungen und Workshops waren und sind weiterhin online verfügbar. Die Webseite zu den Beteiligungsgrundsätzen und der erste Entwurf des Arbeitsgremiums wurden in Leichter Sprache bereitgestellt.

Während diese Maßnahmen nur diejenigen ansprechen konnten, die mit den Kanälen des Teams Dialog und Beteiligung bekannt waren, gab es auch weitere Kommunikationsmaßnahmen für eine breitere Öffentlichkeit, durch die auf Bestandteile des Prozesses wie beispielsweise die öffentlichen Veranstaltungen aufmerksam gemacht wurde. Zu diesen Maßnahmen zählt die klassische Öffentlichkeitsarbeit des Presseamtes, das Bespielen verschiedener Social-Media-Kanäle sowie Beiträge auf der städtischen Homepage, im Intranet für Verwaltungsmitarbeitende und in diversen Verteilern unterschiedlicher Netzwerke.

Insgesamt kann von einer umfangreichen, transparenten Kommunikation in den verschiedenen Stadien des Prozesses gesprochen werden. Die genaue Wirkung bzw. der genaue Erfolg der Kommunikation lässt sich im Detail nicht bewerten. In Bezug auf die öffentlichen Veranstaltungen lässt sich allerdings konstatieren, dass die Teilnehmer*innenwerbung durch die Kommunikationsmaßnahmen erfolgreich war, wenn auf die reine Zahl der Gäste bei den Veranstaltungen (ca. 100 beim Kickoff und 120 bei der Zwischenveranstaltung) zu diesem z.T. abstrakt wirkenden Thema geblickt wird.

3. Das Arbeitsgremium

Nach der Betrachtung des Prozessverlaufs wird nun noch einmal gesondert auf das zentrale Organ der Erarbeitung der Grundsätze geblickt, nämlich das Arbeitsgremium. Jeweils fünf Mitglieder aus Verwaltung, Politik und Stadtgesellschaft wirkten in diesem Gremium engagiert mit, um unterschiedliche Perspektiven in die Grundsätze einzubringen.

Zusammensetzung

Die fünf Vertreter*innen der Verwaltung wurden aus den fünf städtischen Dezernaten entsandt: 1. Inneres/Finanzen, 2. Schule/Bürger/Kultur/Sport, 3. Umwelt/Mobilität/Klimaschutz/Gesundheit, 4. Wirtschaft/Stadtentwicklung sowie 5. Soziales/Integration. Die fünf politischen Vertreter*innen wurden aus den fünf Fraktionen des Rates entsandt: 1. SPD, 2. Grüne, 3. Die Linke, 4. CDU, 5. FDP. Die fünf Vertreter*innen der Stadtgesellschaft setzen sich aus vier zufällig ausgewählten Einwohner:innen und einer Person aus dem „Bielefelder Netzwerk Bürgerbeteiligung“ zusammen.

Aufgrund des Aufbaus der Verwaltung und der aktuellen Zusammensetzung des Rates war die Form der Entsendung in der durchgeführten Form sehr naheliegend. Bei der Besetzung der Plätze der Stadtgesellschaft hingegen wären mehrere Varianten denkbar gewesen. Hier wurde sich für eine Besetzung von vier Plätzen durch eine Zufallsauswahl entschieden. Ein Platz wurde zudem für eine*n Vertreter*in des Bielefelder Netzwerkes für Bürgerbeteiligung reserviert. Auf diese Weise wurde der besonders aktiven Rolle dieses Bündnisses in Bielefeld Rechnung getragen und neben den zufällig ausgewählten Mitgliedern der Stadtgesellschaft auch eine Organisation der organisierten Zivilgesellschaft in den Prozess integriert.

Die Zufallsauswahl wurde mit einem quotierten Verfahren auf Basis des Melderegisters vorgenommen. Diese Methode kann im Vergleich zu den anderen Ansätzen mehr Chancengleichheit bieten, die Vielfalt der Gruppe (u.a. hinsichtlich Geschlecht, Alter und Wohnort) steigern und somit die Dominanz einzelner Interessen verringern.¹⁰

Zusammenarbeit

Die erste Sitzung des Arbeitsgremiums fand Ende August 2023 statt. Im Zeitraum bis Mai 2023 hat das Gremium unter Anleitung und Moderation des Büros nexus insgesamt acht Sitzungen abgehalten, wobei jede Sitzung ca. drei Stunden dauerte. Die Sitzungen fanden im sog. Innovation Office in der Bielefelder Altstadt statt, das sich aufgrund der Größe und der Raumaufteilung für die Zusammenarbeit einer solchen 15-köpfigen Gruppe (als Ganzes sowie aufgeteilt in Kleingruppen) sehr gut eignet.

Die Präsenz bei den Sitzungen war insgesamt gut, nur gelegentlich fehlten einzelne Vertreter*innen. Die Präsenz war speziell in den späteren Sitzungen, in denen Beschlüsse gefasst wurden, von besonderer Bedeutung für die gefassten Beschlüsse. Das Gremium legte anfänglich fest, dass Beschlüsse nur gefasst werden können, wenn mindestens drei Vertreter*innen der einzelnen Gruppen anwesend sind.

Um die Rolle der Stadtgesellschaft zu stärken, wurde bei den Abstimmungsmodalitäten zudem festgelegt, dass eine Mehrheit der anwesenden Vertreter*innen der Stadtgesellschaft zustimmen muss. Damit zeigte das Gremium eine besondere Sensibilität für das Ungleichgewicht, das in einem solchen Gremium strukturell herrscht. Aufgrund ihres (beruflichen und Bildungs-) Hintergrunds sind einige Gruppen in Beteiligungsformaten besser in der Lage, ihre Anliegen vorzutragen und durchzusetzen als andere.¹¹ In einem dialogisch besetzten Arbeitsgremium wie im Bielefelder Fall haben speziell die zufällig ausgewählten Vertreter*innen der Stadtgesellschaft nicht die gleichen Voraussetzungen, da sie nicht zwingend beruflich Aushandlungsprozesse und Debattierunden gewohnt sind, während speziell die Politiker*innen darin geübt sind. Dies war auch im Bielefelder Arbeitsgremium zu merken. Trotzdem lässt sich festhalten, dass von allen Seiten sensibel mit diesen Ungleichheiten umgegangen wurde und deren Wirkung eingedämmt wurde. So gelang es, eine konstruktive Atmosphäre der Zusammenarbeit zu schaffen, in der alle Gremiumsmitglieder Beiträge einbringen konnten. Das Gremium verstand sich v.a. als eine Arbeitsgemeinschaft, in der es – zumindest im Rahmen des Erarbeitungsprozesses – um ein gemeinsames Ergebnis und nicht um die Verhandlung der Interessen einzelner Personen oder Statusgruppen ging.

Ergebnis

Das Gremium erarbeite sechs Beteiligungsgrundsätze, flankiert von einer Einleitung und einem Kapitel zu zentralen Instrumenten der Öffentlichkeitsbeteiligung (hier sind das Büro „Dialog und Beteiligung“, ein Beteiligungskonzept und ein begleitendes Gremium genannt). Die finale Version des Dokuments wurde in der letzten Sitzung des Gremiums am 21. Mai 2024 einstimmig beschlossen.

Das Dokument hat durch die Beiträge im Gremium und den Input aus den öffentlichen Veranstaltungen und Workshops einen speziellen Bielefelder Zuschnitt erhalten. Dieser zeigt sich speziell in drei Aspekten, auf die ein besonderes Augenmerk gelegt wurde:

- Bielefeld als Stadt mit zehn unterschiedlichen und geografisch entzerrten Stadtbezirken
- Bielefeld als Stadt mit hohem Anteil von Menschen mit internationaler Familiengeschichte
- Bielefeld als Stadt der großen diakonischen Einrichtungen und damit der Inklusion von Menschen mit Behinderung.

Diese Aspekte spiegeln sich speziell im vierten Grundsatz „Viele beteiligen – Vielfalt sicherstellen“ wider. Die weiteren Grundsätze – „Bereitstellung von Ressourcen“, „Frühzeitigkeit“, „Transparenz und Kommunikation“, „Umgang mit den Ergebnissen“ sowie „Überprüfung von Ergebnissen“ entspringen genauso den Erarbeitungen des Gremiums, haben jedoch einen weniger individuellen Stadtfokus. In unterschiedlicher Reihenfolge, Akzentuierung und Ausformulierung lassen sich diese Aspekte auch in anderen städtischen Leitliniendokumenten finden.

Wenngleich es sich bei den Grundsätzen um eine spezielle Bielefelder Ausarbeitung handelt, so wurde die Tatsache genutzt, dass es bereits viele unterschiedliche Leitliniendokumente in anderen deutschen Städten gibt.¹² Das begleitende Büro nexus stellte den Gremiumsmitgliedern eine Vorauswahl an verschiedenartigen Leitdokumenten zur Verfügung und präsentierte die jeweiligen Besonderheiten. Dabei handelte es sich um die Leitlinien vom Bezirk Berlin-Mitte, Bonn, Heidelberg, Kiel, Köln und Mannheim. Obwohl durch diese Vorbilder bestimmte Einflüsse in die Arbeit des Gremiums integriert wurden, kam es zur keiner direkten Übernahme von Elementen aus anderen Leitliniendokumenten.

4. Öffentliche Veranstaltungen und Zielgruppenworkshops

Über das Arbeitsgremium hinaus wurde der Prozess zur Erstellung der Bielefelder Grundsätze für Beteiligung auch in die Breite der Stadtgesellschaft getragen. Zum einen geschah dies über zwei größere öffentliche Veranstaltungen und zum anderen über sog. Zielgruppenworkshops. Die Veranstaltungen und Workshops werden in diesem Abschnitt betrachtet.

Öffentliche Veranstaltungen

Am 21. September 2023 fand in der Dr. Oetker-Welt die Auftaktveranstaltung für den Regelwerkprozess statt. Rund 100 Personen zeigten Interesse und beteiligten sich aktiv an der Entwicklung der Grundsätze. Nach der Begrüßung durch Oberbürgermeister Pit Clausen erläuterte das nexus Institut den Prozess und die Zielsetzung des Regelwerks. Anschließend hatten die Teilnehmer*innen die Gelegenheit, ihre Vorschläge und Ideen für das Regelwerk einzubringen. Diese Möglichkeit wurde rege genutzt, sodass dem Arbeitsgremium viele Ideen und Anregungen mit auf den Weg gegeben werden konnten. Nach der Auftaktveranstaltung gab es zudem eine Online-Beteiligung, bei der ebenfalls Ideen und Anregungen zum Regelwerk eingereicht werden konnten. Sowohl die Dokumentation der Veranstaltung als auch die Ergebnisse der Onlinebeteiligung wurden auf der Webseite des Teams Dialog und Beteiligung zur Verfügung gestellt. Mit lediglich 31 Teilnehmer*innen¹³ wurde die Möglichkeit zur Online-Beteiligung im Zusammenhang mit dem Kickoff nicht so stark genutzt. Durch die starke Präsenz vor Ort fiel die geringe Online-Beteiligung jedoch nicht so stark ins Gewicht.

Nach dem das Arbeitsgremium einen ersten Entwurf des Grundsatzdokuments erarbeitet hatte, wurde dieser Entwurf erstmals am 8. Februar 2024 vor über 120 Interessierten in der Rudolf-Oetker-Halle öffentlich vorgestellt. Nach der Erläuterung des Projektverlaufs präsentierte das nexus Institut die sechs Grundsätze und Grundlagen für erfolgreiche Beteiligung in Kürze. Im Anschluss hatten die Anwesenden die Möglichkeit, die Grundlagen näher zu betrachten und kritisch zu hinterfragen. Mitglieder des Arbeitsgremiums erklärten diese detailliert an verschiedenen Stationen und standen für Fragen und Anregungen zur Verfügung. Dabei entstanden viele intensive Diskussionen und zahlreiche Kommentare und Ideen wurden eingebracht. Nach der Vorstellung des Entwurfs fand eine Onlinebeteiligung statt, bei der weitere Hinweise und Anregungen zum Entwurf gesammelt wurden. Hierbei beteiligten sich 43 Personen.¹⁴ Der Fokus lag also erneut v.a. auf der Präsenzveranstaltung und die Online-Option wurde weniger genutzt.

Zielgruppenworkshops

Nach der öffentlichen Präsentation der Zwischenergebnisse fanden eine von Workshops mit verschiedenen Zielgruppen statt. Da mit den öffentlichen Veranstaltungen häufig nur Menschen erreicht werden, die sich ohnehin schon für Beteiligung interessieren, konnte diese Schieflage durch die genannten Workshops etwas abgemildert werden. Diese aufsuchende Form der Beteiligung ermöglichte die Teilnahme weiterer Personen, die sonst nicht für den Prozess hätten gewonnen werden können.

Den Anfang machte ein Workshop in Zusammenarbeit mit dem SV Bildungswerk mit über 50 Kindern und Jugendlichen im Freizeitzentrum Baumheide am 9. Februar 2024. Für die jungen Teilnehmer*innen war es besonders wichtig, beteiligt zu werden, und betonten, dass Beteiligung auch Spaß machen sollte. Diese und weitere Anmerkungen wurden dem Arbeitsgremium weitergeleitet. Das abstrakte Thema der Beteiligungsgrundsätze für diese Zielgruppe aufzubereiten, stellte eine besondere Herausforderung dar. Während die Vermittlung einiger Inhalte durchaus gelang, war hier der Input für den Prozess geringer als bei den weiteren Workshops. Für bessere Ergebnisse hätte es hier mehr als einen Nachmittag gebraucht.

Am 10. Februar 2024 trafen sich etwa 50 zufällig ausgewählte Bielefelder*innen in der Stadtbibliothek, um den Entwurf des Regelwerks kennenzulernen und die Grundsätze zu diskutieren. In zwei Workshops mit jeweils 25 Personen, einer vormittags und einer nachmittags, gab es viel Zuspruch für das Projekt und den Entwurf, aber auch vielfältige Anregungen und Hinweise. Neben der Gruppe im Arbeitsgremium wurde mit diesen Workshops der Einfluss der zufällig ausgewählten Bielefelder*innen so noch ausgeweitet.

In Zusammenarbeit mit dem Integrationsrat der Stadt Bielefeld fand am 12. Februar ein Workshop für Menschen mit internationaler Familiengeschichte statt. Vertreter*innen verschiedener Dachverbände, Vereine und Institutionen, die etwa 80.000 Bielefelder*innen repräsentieren, brachten ihre Perspektiven ein. Viele Themen wurden diskutiert aber nur einige davon konnten vertieft werden.

Ähnlich verlief der Workshop am 15. Februar 2024, der in Abstimmung mit den Vorsitzenden des Seniorenrats und des Beirats für Behindertenfragen stattfand. Senior*innen und Menschen mit Behinderung brachten ihre unterschiedlichen Perspektiven und Erfahrungen ein, was zu einer Reihe weiterer Anregungen führte.

Neben den genannten Workshops fand zudem ein Austausch mit Streetworker*innen und Menschen in besonderen Lebenssituationen (z.B. Obdachlose) statt. Die Eindrücke wurde dem Arbeitsgremium in Form eines Videos übermittelt, das auch online verfügbar ist (<https://www.youtube.com/watch?v=1VTea5N7DOY&t=15s>). Auch hieraus

konnten Anregungen mitgenommen werden, die jedoch (aufgrund des bewusst gewählten Formats) nicht die gleiche Detailschärfe wie die Rückmeldungen aus anderen Workshops erreichen konnten.

Einordnung

Die Anregungen aus den öffentlichen Veranstaltungen und den Zielgruppenworkshops wurden vom Arbeitsgremium gewissenhaft in den Erarbeitungsprozess der Grundsätze integriert. Die Veranstaltung im September 2023 gab dem Gremium wichtige erste Impulse und ein besseres Gefühl dafür, welche Schwerpunkte in Bielefeld gesetzt werden sollten. Das Feedback aus der Veranstaltung und den Workshops im Februar 2024 beinhaltete Bestätigung und Korrekturwünsche für die ersten Ausarbeitungen.

Die Beiträge der Veranstaltungsgäste und der Workshopteilnehmer*innen waren häufig präzise auf den bisherigen Entwurf bezogen und kamen eindeutig über den Status von allgemeinen Kommentierungen zum Thema Beteiligung hinaus. Das war hilfreich für das Arbeitsgremium. Allerdings ist zu konstatieren, dass sich ebenfalls ein beträchtlicher Teil der Kommentare auf konkrete Beteiligungsinhalte und auf Beteiligungsinstrumente bezog. Diese Kommentare waren nicht direkt mit der allgemeinen Ausrichtung der Grundsätze vereinbar und deshalb schwerer zu berücksichtigen. Der häufigen Nennung von Instrumenten konnte allerdings in dem Maße Rechnung getragen werden, dass der Abschnitt „Erste/wichtige Instrumente“ zu den Grundsätzen hinzugefügt wurde.

Bei der Einarbeitung der Ergebnisse aus Veranstaltungen und Workshops stellte das Arbeitsgremium fest, dass nicht unbedingt inhaltliche Änderungen vonnöten waren, sondern vielmehr an der sprachlichen Vermittlung der Ideen gearbeitet werden musste. Einige Botschaften wurden nicht oder falsch verstanden. Die Arbeit an diesen missverständlichen Stellen war besonders wertvoll für das Vorankommen in den letzten Sitzungen des Arbeitsgremiums, als die Finalisierung der Grundsätze im Fokus stand.

5. Fazit

In Bielefeld wurden, wie in diesem Bericht beschrieben, zwischen Mai 2023 und Juni 2024 Grundsätze für Beteiligung erarbeitet, die inzwischen den politischen Gremien vorgelegt wurden. Sollte der Entwurf angenommen werden, können diese Grundsätze zukünftig als Orientierungspunkt für jegliche nicht-formelle (bzw. freiwillige) Beteiligungsprozesse in Bielefeld fungieren.

Valide Aussagen über den Wert der Grundsätze werden sich allerdings erst nach der Anwendung derselben in der kommunalen Praxis treffen lassen können. Erst dann wird sich zeigen, ob der Stellenwert, die Quantität und Qualität von Beteiligungsprozessen sowie die Zufriedenheit damit in Bielefeld zugenommen haben.

Der Prozess zur Erstellung der Grundsätze stellt bereits eine wichtige Basis für die Möglichkeit des Erfolgs dar. Die Beteiligungsexpert*innen Thomas Ehrler und Theresa Lotichius betonen: „Die in den Leitlinien beschriebenen Spielregeln und Standards sollen letztendlich von allen akzeptiert, umgesetzt und gelebt werden. Dies funktioniert am besten, wenn die Regelwerke von Anfang an in einem kommunikativen Austausch auf Augenhöhe von allen Akteuren gemeinsam verhandelt und erarbeitet werden.“¹⁵ Dieses Fundament wurde in Bielefeld durch einen transparenten Prozess zur Erstellung der Grundsätze für Öffentlichkeitsbeteiligung gelegt. Die Grundsätze wurden in einem trialogisch (Verwaltung, Politik, Stadtgesellschaft) besetzten Gremium erarbeitet, in der sich alle Beteiligten effektiv einbringen konnten. Dieses Gremium, unterstützt durch viele weitere Menschen in den gut besuchten Veranstaltungen und Workshops des Prozesses, erarbeite Grundsätze, die speziell auf die Stadt Bielefeld zugeschnitten sind und hier zukünftig zur Anwendung kommen könnten.

Referenzen

¹ Siehe hierzu z.B. Allianz Vielfältige Demokratie (2017), S. 6

² Vgl. Fung, A. (2006).

³ Vgl. Netzwerk Bürgerbeteiligung (o.D.)

⁴ Das vom Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen geförderte Projekt Open Innovation City lief vom 1.7.2019 bis 31.12.2023. Mehr Informationen unter <https://openinnovationcity.de>.

⁵ Vgl. zu diesem Thema die kurze Darstellung bei Aktion Mensch (o.D.).

⁶ Angabe des Teams Dialog und Beteiligung. Die Zahl setzt sich aus den Teilnehmer*innen des Arbeitsgremiums, der Workshops, der öffentlichen Veranstaltung und der Online-Kommentierungen zusammen.

⁷ Der Begriff „aufsuchende Beteiligung“ beschreibt eine Form der Beteiligung, bei der nicht darauf gewartet wird, dass Menschen von sich aus Beiträge liefern, sondern aktiv auf sie zugegangen wird, um ihre Meinungen, Bedürfnisse und Anregungen einzuholen. Ein Beispiel für aufsuchende Beteiligung könnte eine Stadtverwaltung sein, die bei der Planung eines neuen Parks auf die Einwohner*innen zugeht und gezielt in verschiedenen Stadtteilen Gespräche und Workshops organisiert, um Bedürfnisse und Wünsche zu erfassen. Dies könnte durch Informationsstände in Einkaufszentren, Besuche in Schulen oder mobile Befragungsteams geschehen.

⁸ Vgl. Ehrler, T./Lotichius, T. (2019), S. 3-6.

⁹ Vgl. z.B. Birzer, M. (2015), S. 45-46.

¹⁰ Vgl. Allianz Vielfältige Demokratie (2017), S. 16.

¹¹ Vgl. Bickmann, F. et. al. (2020), S. 46.

¹² Sich die bereits vorhandenen Beteiligungsleitlinien anderer Städte als Vorlage zu nehmen, empfehlen auch Ehrler und Lotichius (vgl. Ehrler, T./Lotichius, T. (2019), S. 2).

¹³ Angabe des Teams Dialog und Beteiligung.

¹⁴ Angabe des Teams Dialog und Beteiligung.

¹⁵ Vgl. Ehrler, T./Lotichius, T. (2019), S. 1.

Literaturverzeichnis

Aktion Mensch (o.D.): Eine wissenschaftliche Begleitung organisieren, [online] <https://www.aktion-mensch.de/kommune-inklusiv/praxis-handbuch-inklusion/planung/wirkung/wissenschaftliche-begleitung-organisieren> [Zugriff: 21.06.2024]

Allianz Vielfältige Demokratie (2017): Wegweiser Breite Bürgerbeteiligung. Argumente, Methoden, Praxisbeispiele, [online] https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Vielfaeltige_Demokratie_gestalten/Wegweiser_breite_Beteiligung_FINAL.pdf [Zugriff: 09.07.2024]

Bickmann, F./Feller, Z./Porth, J./Schweitzer, P. (2020): Potentialanalyse Open Government. Eine Vorstudie zum strategischen Nutzen von Open Government für die Bundesregierung. Speyerer Forschungsberichte 297, [online] <https://dopus.uni-speyer.de/frontdoor/deliver/index/docId/4622/file/FB-297.pdf> [Zugriff: 10.07.2024]

Birzer, M. (2015): So geht Bürgerbeteiligung. Eine Handreichung für die kommunale Praxis. Texte der KommunalAkademie 7. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, [online] <https://library.fes.de/pdf-files/akademie/kommunal/11523.pdf> [Zugriff: 09.07.2024]

Ehrler, T./Lotichius, T. (2019): Stärkung der Bürgerbeteiligung durch kommunale Leitlinien. Netzwerkimpuls des Thementeam „Leitlinien für gute Bürgerbeteiligung“, [online] https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter_beitraege/4_2019/nbb_netzwerkimpuls_leitlinien_buergerbeteiligung_191217.pdf [Zugriff: 09.07.2024]

Fung, A. (2006): Varieties of Participation in Democratic Governance. Public Administration Review, Jg. 66, Nr.1, S. 66–75.

Netzwerk Bürgerbeteiligung (o.D.): Sammlung kommunaler Leitlinien und Handlungsempfehlungen für die Bürgerbeteiligung, [online] <https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik/sammlung-kommunale-leitlinien/> [Zugriff: 09.07.2024]



Impressum

Fachhochschule des Mittelstands (FHM) GmbH - University of Applied Sciences
Ravensberger Straße 10 G
33602 Bielefeld
+495219665510
<https://www.fh-mittelstand.de>

Stand: September 2024

Autor: Dr. Mirko Petersen