

Kay-Uwe Kärsten

Modellprojekt für eine gute Beteiligungskultur

WerkStadt für Beteiligung der Landeshauptstadt Potsdam mitMachen e.V.

Die WerkStadt für Beteiligung war neben den Grundsätzen der Beteiligung und dem Beteiligungsrat Bestandteil des Modellprojektes „strukturierte Bürgerbeteiligung“ in der Landeshauptstadt Potsdam. Das Projekt wurde am 1. November 2013 mit einer dreijährigen Laufzeit gestartet und am 31. Oktober 2016 planmäßig abgeschlossen. Dem Start des Projektes ging eine intensive circa dreijährige Entwicklungsphase (2010–2013) voraus, in der aus einer trialogisch zusammengesetzten Gruppe heraus die Perspektiven von Zivilgesellschaft, Verwaltung und Kommunalpolitik miteinander verhandelt und in die Projektstruktur und in Projektinhalte umgesetzt wurden. Aufgrund der positiven Erfahrungen wurde das Projekt durch die Stadtverordnetenversammlung im Sommer 2016 in eine dauerhafte Struktur überführt.

Ab dem 1. November 2016 arbeitet die WerkStadt als feste Institution in Potsdam, um eine **gute Beteiligungskultur in der Stadt** zu etablieren und funktionale Strukturen für eine gelingende Beteiligung der Einwohnerinnen und Einwohner aufzubauen. Im Folgenden wird konkret auf die WerkStadt eingegangen. Einführend wird dem eine kurze Erläuterung zu den anderen Projektbestandteilen, den Grundsätzen der Beteiligung und dem Beteiligungsrat vorangestellt.

Die Grundsätze der Beteiligung dienen als Richtschnur, was in Potsdam unter einer guten Beteiligungskultur zu verstehen ist, und dienen als Grundlage für die Arbeit des Beteiligungsrates und der WerkStadt. Sie sind das Ergebnis diverser Veranstaltungen aus der Entwicklungsphase des Projektes und führen viele Teilaspekte in Prinzipien guter Beteiligung in Potsdam zusammen. Die Grundsätze lauten: Verbindlichkeit, frühzeitige Einbeziehung, niedrigschwellige Informationsbereitstellung, angemessene Kommunikationskultur, Aktivierung der Einwohnerinnen und Einwohner, aber auch der Verwaltung, Anerkennungskultur und Chancengleichheit.

Der Beteiligungsrat führt die trialogische Tradition aus der Entwicklungsphase des Modellprojektes fort und setzt sich aus neun gelosten Einwohnerinnen und Einwohnern (davon vier Frauen, vier Männer, eine jugendliche Person oder eine Person, die diese anwaltschaftlich vertritt), jeweils zwei Vertreterinnen und Vertreter der Verwaltung und Politik und bis zu zwei Expertinnen und Experten aus dem Gebiet der Beteiligung zusammen. Der Rat ist ein beratendes Gremium nach §12 der Hauptsatzung der Landeshauptstadt Potsdam und damit formal an die Stadtverordnetenversammlung angeschlossen. Seine Aufgabe ist die kritische Begleitung der Arbeit der WerkStadt, die Auseinandersetzung mit Prozessen der Beteiligung

sowie die Beratung des Oberbürgermeisters und der Stadtverordnetenversammlung in Fragen der Beteiligung.

Was ist die WerkStadt für Beteiligung?

Die WerkStadt für Beteiligung beruht im Wesentlichen auf drei miteinander verflochtenen Erkenntnissen aus dem Entwicklungsprozess des ursprünglichen Modellprojektes. Erstens braucht eine gute Beteiligungskultur eine ständige, professionelle und überparteiliche Struktur, die einer eher willkürlichen und anlassgebundenen „Projektitis der Beteiligung“ entgegenwirkt und langfristig daran arbeitet, Schritte hin zu einer guten und dauerhaften Beteiligungskultur zu gestalten. Dies kann nur gelingen, wenn sich zweitens die Perspektiven der Zivilgesellschaft und die der Verwaltung sowie der kommunalen Politik möglichst gleichberechtigt gegenüberstehen und Strukturen wie Prozesse aus einer gemeinsam verhandelten Position heraus entwickelt werden. Drittens ist die Kommunikations-, Verständnis- und Anbindungsfähigkeit sowohl in die Verwaltung und Kommunalpolitik wie auch in die diversen Bereiche der Zivilgesellschaft für gelingende Beteiligung von entscheidender Bedeutung.

Mit diesen Aspekten als Grundlage wurde die WerkStadt für Beteiligung (vormals Büro für Bürgerbeteiligung) als eine Organisationseinheit konzipiert, in der auf inhaltlich gleichberechtigter und vertraglich geregelter Basis zwei Teams zusammenarbeiten. Dabei rekrutiert sich ein Team aus der in der Stadt verwurzelten Zivilgesellschaft, hier getragen durch den mitMachen e.V. und ein Team aus der Kommunalverwaltung der Landeshauptstadt Potsdam. Der in Potsdam gut vernetzte mitMachen e.V. erhält zur Umsetzung seiner Aufgabe auf



Grundlage des einschlägigen Beschlusses der Stadtverordnetenversammlung eine Zuwendung, während innerhalb der Verwaltung die WerkStadt im Bereich des Oberbürgermeisters im Fachbereich Kommunikation, Wirtschaft und Beteiligung angesiedelt ist und damit an zentraler Stelle sitzt. Beiden Teilen der WerkStadt standen im Verlauf des Modellprojektes jährlich jeweils circa 130.000 Euro für Personal- und Sachkosten zur Verfügung, wobei im Zuge der Verstetigung der WerkStadt dieser Ansatz nach oben korrigiert werden dürfte.

Das Aufgabenprofil der WerkStadt bewegt sich zwischen den zwei Polen langfristiger Strukturentwicklung auf der einen und konkreter prozessbezogener Beratung, Unterstützung und Begleitung auf der anderen Seite. In Ausnahmefällen übernimmt die WerkStadt auch die Gestaltung und Umsetzung vollständiger Beteiligungsprozesse. Im Laufe der dreijährigen Modellprojektphase hat sich das Verständnis einer Kompetenzstelle für Beteiligung herausgeprägt, welches die Tätigkeiten und die Angebote der WerkStadt recht treffend beschreibt.

Wie arbeitet die WerkStadt für Beteiligung?

Die Angebote der WerkStadt richten sich ausdrücklich sowohl an die Mitarbeiter der Verwaltung und der kommunalen Unternehmen sowie die Stadtverordneten als auch insbesondere an die Einwohner der Stadt Potsdam und ihre Zusammenschlüsse. Ihre Aufgaben nimmt die WerkStadt aus einer strikt überparteilichen Haltung heraus wahr, in der sie sich als Anwältin der Prozesse versteht und darauf hinarbeitet, diese entsprechend den Grundsätzen der Beteiligung zu gestalten. Die WerkStadt vertritt deswegen im Kontext von Beteiligung keine inhaltlichen Positionen, sondern konzentriert sich vollständig auf prozessuale Aspekte. Damit will sie den Akteurinnen und Akteuren innerhalb der Prozesse ermöglichen, ihre jeweiligen Inhalte eigenständig zu verhandeln. Betrachtet man ein klassisches Beteiligungsszenario, müssen auf diesem Wege die zivilgesellschaftlichen Akteure nicht befürchten, dass der Prozess gegen sie instrumentalisiert wird. Während die Mitarbeiter der Verwaltung sich auf ihre Rolle als Vertretung der Verwaltung konzentrieren können, ohne gleichzeitig den unmöglichen Spagat bewältigen zu müssen, sich an einer vermeintlich unparteilichen, prozesssteuernden und/oder moderierenden Funktion abzuarbeiten.

Auf Basis des Konzeptes des mitMachen e.V. als Träger des verwaltungsexternen Teils der WerkStadt für Beteiligung lassen sich die Tätigkeiten und Angebote in vier Schwerpunktbereiche einteilen:

- Im Rahmen der **Info-WerkStadt** werden allgemeine und prozessspezifische Informationen recherchiert, zielgruppengerecht aufbereitet und vermittelt. Dies umfasst beispielsweise die Entwicklung eines „Beteiligungsatlas“ – einer digitalen Karte der Stadt, in der Beteiligungsprozesse und wichtige Akteure einfach und schnell lokalisiert wer-

den können. Oder auch die Erstellung von „Spickzetteln“ die im Rahmen von konkreten Prozessen relevante Informationen für die Beteiligten übersichtlich darstellen und als Orientierung in komplexen Sachverhalten dienen können.

- Im Bereich der **Netz-WerkStadt** arbeitet das Team daran, durch aufsuchende Arbeit organisierte und nichtorganisierte Akteure in der Stadt zu vernetzen. So werden Netzwerke geschaffen und gepflegt, die die Koordination von Beteiligungsprozessen in alle Richtungen erleichtern. Hierzu gehört etwa das Anstoßen und Begleiten von regelmäßigen Stadtteilforen in den Orts- und Stadtteilen Potsdams oder auch von einer Arbeitsgruppe Beteiligung innerhalb der Verwaltung, in der alle mit Beteiligung befassten Bereiche sich regelmäßig zu aktuellen Entwicklungen austauschen können.
- Ein weiteres Feld ist die **Denk-WerkStadt**, in der Prozesse und Entwicklungen dokumentiert, evaluiert und insbesondere auch langfristige strukturelle Ansätze entwickelt werden. Hierzu gehört zum Beispiel die Initiierung einer Vorhabenliste für Potsdam nach dem Heidelberger Vorbild oder etwa die Erarbeitung einer Beteiligungssatzung für Potsdam, die perspektivisch die Hauptsatzung der Stadt um Regelungen zu Beteiligung ergänzen könnte.
- Der bisher am intensivsten abgerufene Bereich der Angebote der WerkStadt ist aber zweifellos die **Prozess-WerkStadt**. In diesem Gebiet finden alle Tätigkeiten statt, die sich mit konkreten Prozessen beschäftigen. Dazu gehört etwa die Beratung von Akteuren, wie sie sich in Beteiligungsprozessen wirksam vertreten, wie sie selbst Prozesse sinnvoll gestalten oder wie sie am besten mit Krisensituationen in Prozessen umgehen können. Auch die Vermittlung von Akteuren untereinander – am häufigsten natürlich zwischen Mitarbeitern der Verwaltung und Akteuren aus der Zivilgesellschaft – gehört in dieses Gebiet. Bei der Begleitung von Prozessen unterstützt die WerkStadt alle an einem Prozess beteiligten Gruppen und Personen und versucht ihnen durch praktische logistische Hilfestellung einen möglichst guten Zugang zum jeweiligen Prozess – gemäß den Grundsätzen der Beteiligung – zu verschaffen.

Ein Beispiel: Beteiligungsprozess zur „Zukunft der Wohnsiedlungen“

Um die Arbeitsweise der WerkStadt anschaulich darzustellen, folgt die natürlich stark verknäppte Erläuterung eines beispielhaften Prozesses, in dem die WerkStadt weitgehend die komplette Prozesssteuerung übernommen hat. Der Prozess fand von Ende 2013 bis Anfang 2016 statt und greift in seinen Nachwirkungen bis zum heutigen Tage aus.¹ Ein-

¹ Zum besseren Verständnis des Prozesses ist es wichtig zu wissen, dass der Wohnungsmarkt in Potsdam mit einer Leerstandsquote um die 1% sehr angespannt ist und dass politische Auseinandersetzungen zu Mietpreisen, Verdrängungsprozessen und öffentlichen Wohnungseigentum schon länger an der Tagesordnung und Gegenstand hitziger Debatten sind.

gerahmt in diesen Kontext übernahm die kommunale Wohnungsgesellschaft 2013 nach jahrelangen Restitutionsstreitigkeiten das Eigentum an drei Wohnsiedlungen mit insgesamt circa 340 Wohneinheiten im Altbaubestand, die im Stadtraum verteilt liegen und ob ihres zum Teil desolaten Zustandes zu vergleichsweise sehr günstigen Mieten bewohnt wurden. Aufgrund der Einschätzung ihrer wirtschaftlichen Situation sowie der gegebenen Förderkulissen entschloss sich das Wohnungsunternehmen, zwei der drei Siedlungen mithilfe von in Aussicht stehenden Fördermitteln in die Sanierung zu bringen und eine Siedlung (die nicht in einem förderungsfähigen Gebiet liegt) komplett abzustoßen, um so die nötigen Eigenmittel für die Sanierung der anderen Siedlungen aufzubringen. Erfahrungsgemäß war jedoch mit zum Teil erheblichen Widerstand der Mieterinnen und Mieter insbesondere aus der zu veräußernden Siedlung zu rechnen. Diese waren bereits in Form einer Initiative organisiert und jahrelang erfolgreich tätig.



Abb. 1: Erster Jahresbericht zum Modellprojekt „Strukturierte Bürgerbeteiligung“, 2014 (Fotos: Frank Daenzer)

Aus dieser Situation heraus trat das Wohnungsunternehmen als Akteur an die WerkStadt heran und bat um die gemeinsame Entwicklung eines Beteiligungsprozesses mit den Mietern, in der Hoffnung dadurch Konflikte bearbeiten zu können, die Chance für alternative Lösungsansätze zu eröffnen und eine Verhandlung der Situation auf einer politischen Ebene zu befördern. Als ersten Schritt wertete die WerkStadt vorangegangene Beteiligungsverfahren in ähnlichen Kontexten mittels Interviews von Beteiligten aus und leitete daraus Erkenntnisse für ein neues Verfahren ab. Im zweiten Schritt suchte die WerkStadt aktiv den Kontakt zu den Mietern der Siedlungen und erkundete deren Situation und Bedürfnisse. In einem dritten Schritt erarbeitet die WerkStadt einen groben Fahrplan für einen möglichen Dialogprozess und stimmt diesen mit den Mietern, dem Wohnungsunternehmen und dem Hauptausschuss der Stadtverordneten ab. Alle bis hier dargestellten Schritte stellten die Prozessvorbereitungsphase dar.

Das eigentliche Dialogverfahren gliederte sich in vier Phasen (davon eine optional). In der **ersten Phase** lag der Schwer-

punkt auf Information und Wissenstransfer. Die WerkStadt sammelte bei den Mieterinnen und Mietern Fragen zur Situation, Sanierung, Wohnungspolitik, Genossenschaftsgründung, Wohnungseigentum u.v.a.m. ein und richtete anhand dieser eine Tagung aus, auf der die Mieter und auch das Wohnungsunternehmen durch externe Experten Antworten und Erörterungen zu den gestellten Fragen angeboten wurden. Hierbei entstanden auch zwischenmenschliche Kontakte zwischen den Beteiligten, die für den weiteren Dialog wichtig waren.

In der **zweiten Phase** stand der inhaltliche Dialog zwischen den Beteiligten im Mittelpunkt. Im Rahmen von mehreren Gesprächsterminen (mindestens drei) trafen Vertreter der Initiativen in den Siedlungen und des Wohnungsunternehmens zusammen. Die Organisation, terminliche Abstimmung, Moderation und Dokumentation oblag hierbei der WerkStadt. Zwischen den Terminen lag jeweils genug Zeit, sodass die Gesprächsergebnisse Rückkopplung in und unter den drei Initiativen und dem Wohnungsunternehmen finden konnten. Seinen Abschluss fand diese Phase in einer Konferenz, auf der alle drei Initiativen gemeinsam mit dem Wohnungsunternehmen die bisherigen Gesprächsergebnisse den Stadtverordneten vorstellten.

Im Rahmen der Konferenz verständigten sich die Anwesenden, dass die optionale **dritte Phase** zur Bearbeitung noch bestehender Konflikte durchzuführen ist. Hierfür wurde dann jeweils eine weitere Gesprächsrunde zwischen den Initiativen und dem Wohnungsunternehmen durchgeführt, wobei man sich auf die noch offenen Punkte konzentrierte. Die entstandenen Ergebnisse wurden durch die WerkStadt in Form von Eckpunktepapieren zusammengefasst, die auswiesen, in welchen Punkten eine Verständigung gefunden werden konnte, in welchen nicht und wie die jeweiligen Beteiligten dazu Stellung nehmen. Diese Papiere dienten dann als Grundlage für einen runden Tisch, an dem alle Initiativen, das Wohnungsunternehmen und die Stadtverordneten letztmalig gemeinsam alle Aspekte berieten und an Lösungen arbeiteten.

In der **vierten und letzten Phase** des Dialoges wurden die am runden Tisch erzielten Ergebnisse durch die WerkStadt in den Hauptausschuss der Stadtverordnetenversammlung und den Aufsichtsrat des Wohnungsunternehmens eingegeben und dort bestätigt. Damit fand der Dialogprozess zwar sein Ende, jedoch begleitet und berät die WerkStadt alle Beteiligten auch weiterhin bei der gemeinsamen Umsetzung der in den Eckpunktepapieren erzielten Übereinkünfte und koppelt die Geschehnisse bei Bedarf in die Stadtverordnetenversammlung zurück.

Selbstverständlich konnten sich das Wohnungsunternehmen und die Mieter bei weitem nicht in allen Punkten verständigen, haben aber zum Teil doch recht weitgehende Vereinbarungen zum gegenseitigen Vorteil gefunden. So wurde als ein Ergebnis des Prozesses die ursprünglich zum Verkauf geplante Siedlung nicht veräußert, sondern im Bestand des Wohnungs-



unternehmens gehalten und stattdessen im Rahmen eines Pilotprojektes in einer kostenverminderten Art und Weise teilweise probeweise in Kooperation mit den Mietern saniert. Hierbei besteht die Aussicht, dass bei erfolgreichem Abschluss des Pilotprojektes die gesamte Siedlung entsprechend saniert wird. Insofern das Pilotprojekt nicht erfolgreich verläuft, haben sich die Beteiligten auf eine Fortführung des Dialoges verständigt. Bedenkt man die antagonistische Ausgangslage der Beteiligten, ist dieses Ergebnis ein großer Fortschritt in der Sache und ein klarer Erfolg des Dialogprozesses.



Abb. 2: Stadtverordnete in Potsdam

Welche Rolle haben Stadtverordnete in Beteiligungsprozessen?

Die Frage nach der Rolle der Stadtverordneten lässt sich nicht abschließend beantworten, sondern ist, wie der Begriff der Beteiligung selbst, Gegenstand von weiterführenden Diskussionen, Versuchen und Entwicklungen. Der jeweilige Zugriff und die jeweilige Funktion von Stadtverordneten auf bzw. in Beteiligungsprozessen variiert insbesondere in nicht formal geregelten Prozessen stark. Einige Beobachtung des Autors lassen sich jedoch summarisch feststellen: In der Regel finden spätestens die Ergebnisse eines Prozesses, in welcher genauen Form auch immer, Eingang in die Stadtverordnetenversammlung. Hier werden sie entweder beschlossen oder zur Kenntnis genommen. Dies gilt in der überwiegenden Mehrzahl der Prozesse, egal aus welcher Richtung sie angestoßen wurden (Verwaltung, Zivilgesellschaft oder durch die Stadtverordneten selbst). Man kann also festhalten, dass zumindest im kommunalen Rahmen die Stadtverordneten in der Regel eine Art abschließende Entscheidung zu den Ergebnissen eines Prozesses fällen und diese im Rahmen des damit verbundenen Geschäftsgangs manifestieren.

Deutlich unklarer ist ihre Rolle allerdings bei der Frage nach dem Anstoßen und Teilnehmen an Prozessen der Beteiligung. Hier lässt sich eine Suchbewegung erkennen, die von Prozess zu Prozess und bedingt durch die jeweilige Brisanz der Themen durchaus disparate Verhaltensweisen hervorbringt, die

sich oft nicht in ein klares Bild im Umgang mit Beteiligung einordnen lassen. Und natürlich erschwert die hohe Verfahrensunsicherheit insbesondere bei informellen Prozessen die diesbezügliche Entscheidungsfindung der Stadtverordneten zusätzlich. Aber auch der Aspekt der Ehrenamtlichkeit spielt bei den Stadtverordneten eine Rolle. Häufig verkannt, ist die Funktion als Stadtverordneter oder Stadtverordnete ein Ehrenamt, das in aller Regel neben dem normalen beruflichen und familiären Leben geleistet wird. Selbstverständlich entscheiden sich die Mandatsträgerinnen und -träger zur Übernahme dieser Funktion und bringen den entsprechenden Einsatz mit. Aber die Fülle an Aufgaben, Sitzungen, Terminen und Notwendigkeiten der inhaltlichen Arbeit in den Gremien und Parteistrukturen ist in einer bewegten Kommune wie zum Beispiel Potsdam ein erheblicher Aufwand. Häufig gesellen sich dazu dann „auch noch“ diverse Beteiligungsverfahren, die für sich genommen ebenfalls zeitaufwendig sein können. Zudem wird den Stadtverordneten, wenn sie sich aktiv an Verfahren beteiligen, häufig der Vorwurf der unbotmäßigen Einflussnahme gemacht, was sicherlich auch eher zur Zurückhaltung führen dürfte.

Unter anderem gespeist aus diesen Faktoren, die hier weder vollständig aufgeführt noch erschöpfend erörtert werden können, besteht oft eine Kluft zwischen Beteiligungsverfahren und Stadtverordneten. Dies kann bei Stadtverordneten unter Umständen den Eindruck entstehen lassen, dass sie bei einer Vielzahl an wichtigen Prozessen in der Stadtgesellschaft nicht mehr teilhaben können und am Ende nur noch die Ergebnisse „abnicken“ sollen, obwohl sie diese – oft entgegen ihrer Wünsche – nicht selbst mitproduziert haben. Andererseits kann durch diese Kluft bei Einwohnerinnen und Einwohnern der Eindruck entstehen, dass die Stadtverordneten sich nicht für die Prozesse interessieren oder diese zumindest nicht ernst (genug) nehmen und am Ende sogar im schlechtesten Fall noch nicht einmal die im Prozess hart erarbeiteten Ergebnisse beschließen, sondern gegebenenfalls aus dem politischen Geschäftsgang heraus ein anderer Inhalt zur Beschlussfassung kommt.

Die Frage danach, wie eine bessere Einbindung der Stadtverordneten in Beteiligungsprozesse aussehen kann und wie sich ein verlässlicher und sicherer Umgang der Stadtverordneten in schwierigen Situationen der Beteiligung herstellen lässt, ist ein zentraler Baustein in der Entwicklung einer guten Beteiligungskultur und sollte daher von allen Beteiligten verstärkt in den Blick genommen werden.

Kay-Uwe Kärsten

Werkstatt für Beteiligung der Landeshauptstadt Potsdam
mitMachen e.V.

Weitere Informationen:

www.buergerbeteiligung.potsdam.de