



Christian Höcke, Duncan Barahona

Bürgerbeteiligung in Kleinstädten

Einblicke in ein laufendes Modellvorhaben der Pilotphase Kleinstadtakademie

Der vorliegende Beitrag gibt einen Zwischenstand aus einem laufenden und vom Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) geförderten Modellvorhaben des ExWoSt-Forschungsfeldes „Pilotphase Kleinstadtakademie“ und skizziert erkennbare Rahmenbedingungen von Bürgerbeteiligung in Kleinstädten. In den fünf in dem Modellvorhaben vertretenen Kommunen werden derzeit verschiedene Formate und Wege der Bürgerbeteiligung erprobt. Von besonderer Bedeutung ist dabei die Verstetigung niedrigschwelliger Austauschformen. Auch wenn im Projekt einzelne und für die beteiligten Kommunen neue Formate ausprobiert werden, liegt der Fokus auf den Möglichkeiten und Praktiken kleiner Städte, in einen kontinuierlichen Dialog mit ihrer Bevölkerung zu treten, der über zeitlich begrenzte und verfahrensbezogene Anlässe hinausgeht.

Die Pilotphase der Kleinstadtakademie ist Teil der Initiative Kleinstädte in Deutschland des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) und fördert kooperative Ansätze in der Stadtentwicklung. Im Modellvorhaben „Lokale Demokratie gestalten – Beteiligungspraxis zur Stadtentwicklung in Kleinstädten“, das der vhw seit eineinhalb Jahren begleitet, werden die Erfahrungen der fünf darin vertretenen Kommunen Wurzen, Eilenburg, Großräschen, Hansestadt Osterburg (Altmark) und Bad Berleburg mit Bürgerbeteiligung untersucht, neue Beteiligungsansätze und -strategien entwickelt sowie konkrete Formate ausprobiert. Ziel dabei ist es, den Austausch und das Zusammenwirken von Politik, Verwaltung und Bürgern für eine gemeinsam getragene Kleinstadtentwicklung zu verbessern und zu verstetigen.

Dafür ist es von besonderer Bedeutung, Ansätze und Strukturen zu identifizieren, die jenseits der (oft üblichen) Top-down bzw. anlassbezogenen Beteiligungslogik Bürgerinnen und Bürgern mehr Möglichkeiten geben, ihre Anliegen und Bedarfe niedrigschwellig zur Diskussion zu stellen. Denn gerade in einer von Wechselseitigkeit geprägten Kommunikationskultur wird das Potenzial gesehen, Vertrauen in Institutionen und Verfahren lokaler Demokratie zurückzugewinnen (vgl. Lobeck et al 2019). Zwar gibt es in den Kommunen bereits etablierte Kommunikationsanlässe, in denen sich Bürgerinnen und Bürger äußern und Bedarfe formulieren können – dazu zählen z. B. Stadtratssitzungen oder Bürgersprechstunden –, die Erfahrungen vielerorts und auch der fünf beteiligten Städte zeigen aber, dass diese nur von einem sehr kleinen Teil der Bevölkerung überhaupt in Anspruch genommen werden. Gleiches lässt sich auch für konkrete formelle wie informelle Beteiligungsverfahren beobachten. Diese nicht nur zahlenmäßige, sondern auch soziale Selektivität der Beteiligung wird im Modellvorhaben ebenfalls adressiert.

Potenziale kooperativer Kleinstadtentwicklung

In einem kooperativen Zusammenwirken von Politik, Verwaltung, Bürgerschaft bzw. Zivilgesellschaft sowie der Wirtschaft wird ein wesentlicher Vorteil gesehen: Die in Kleinstädten teils unzureichenden personellen und finanziellen Ressourcen können durch gegenseitigen Austausch, Abstimmung und Mitwirkung dieser verschiedenen Akteure teilweise kompensiert und so auch Entwicklungspotenziale verbessert werden (vgl. Dehne 2018; Maaß 2018; Kühn 2016). Darüber hinaus wird mit kooperativer Kleinstadtentwicklung das Potenzial verbunden, Beteiligungsinteresse, Demokratieverständnis und eine erhöhte Bindung der Bewohnerinnen und Bewohner an ihre Kommunen zu fördern sowie die Verantwortung für den eigenen Ort und das soziale Miteinander zu stärken (BBSR 2019; BMUB 2017).

Konkrete Informationen über die allgemeine Verbreitung von Bürgerbeteiligung in Kleinstädten sind, lässt man gesetzlich geregelte Verfahren außen vor, jedoch kaum zu finden, und noch unklarer ist dabei die Resonanz innerhalb der Bevölkerung. Allerdings lassen sich vorsichtige Anhaltspunkte benennen. So kann festgestellt werden, dass kleine Kommunen im Verhältnis zu Groß- und Mittelstädten scheinbar seltener Leitlinien zur Bürgerbeteiligung aufstellen, einen Bürgerhaushalt einführen oder informelle Beteiligungsverfahren initiieren (Höcke 2021, S. 325 f.). Welche Folgen dies für die Bürgernähe und das Verhältnis zwischen Stadtgesellschaft und Kommune in kleinen Städten hat, lässt sich hieraus allerdings nicht ohne Weiteres ableiten. So zeigen zurückliegende Umfragen, dass das Vertrauen in die politischen Vertretungen in kleineren Kommunen insgesamt höher ausgeprägt ist oder war, als in Mittel- und Großstädten (Forsa 2017¹). Peter Dehne stellte daher 2018 in einem Aufsatz die berechtigte Frage, „ob eine gute Kom-

¹ Umfragewerte zeigen allerdings einen Vertrauenszuwachs in politische Institutionen insbesondere in Mittel- und Großstädten und somit ein Angleichen der Zahlen zwischen größeren und kleineren Kommunen. (Quelle: <https://kommunal.de/kommunen-forsa-2021>)



municipalpolitik und Stadtentwicklung in einer Kleinstadt nicht immer schon und eher intuitiv über Gespräche, Überzeugung, Vertrauen, Netzwerke und Arbeitsteilung funktioniert hat“ (Dehne 2018, S. 93). Er unterstreicht damit, dass allein die Verbreitung von Beteiligungsverfahren noch keinen Aufschluss über die bürgernahe Kooperations- und Kommunikationsfähigkeit einer Kommune geben muss. So wird kleineren Kommunen teilweise attestiert, dass dort der direkte persönliche Kontakt zwischen kommunaler Politik oder Verwaltung und der Bevölkerung eine wichtige Rolle spielt (vgl. Baumgart et al. 2004). Dieser kann ganz unabhängig von anlassbezogenen Beteiligungsformaten stattfinden und dennoch für eine gewisse Bürgernähe sorgen. Gleichzeitig sind diese Interaktionswege nur schwer nachzuvollziehen und auch im Sinne einer kontinuierlichen, transparenten und inklusiven Beteiligungskultur nicht zwangsläufig zielführend.

Bei der Betrachtung von Inklusion bzw. Beteiligungsbreite, lassen sich in Kleinstädten ähnliche Herausforderungen beobachten, wie sie allgemein für Bürgerbeteiligung gut dokumentiert sind. So konnte etwa in der 2019/2020 durchgeführten Studie „Lokale Demokratie in Klein- und Mittelstädten unter den Bedingungen von Peripherisierung“ (vgl. Höcke/Görmar 2021; Görmer et al. 2020) in den vier dort betrachteten Fallstädten zwar ein dichtes Netz engagierter Akteure aus Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft und Wirtschaft identifiziert werden, das sichtbar daran arbeitet, die Zukunft ihrer Stadt aktiv zu gestalten. Kontinuierliche und niedrigschwellige Beteiligungsmöglichkeiten, die auf die Einbeziehung eines größeren Teils der Bevölkerung (hinsichtlich der stadtesellschaftlichen bzw. lebensweltlichen Vielfalt) ausgerichtet sind, fehlten jedoch, was nicht zuletzt entscheidend mit den lokalen Ressourcen der Kommunen zusammenhing. Auch Peter Dehne (2018) beobachtet in seinen Untersuchungen kleinstädtischer Beteiligungsprozesse eine hohe soziale Selektivität innerhalb der teilnehmenden Bevölkerung.

Erfahrungen aus dem Modellprojekt

Diese zuvor genannten Beobachtungen lassen sich auch in den fünf im Modellvorhaben vertretenen Kommunen machen. Neben den im Rahmen der formalen Beteiligungsanfordernisse umgesetzten Prozesse bestehen in den Kommunen bereits vor Beginn des Projektes ganz unterschiedliche Ansätze, die Kommunikation und Austausch der Stadtgesellschaft mit Politik und Verwaltung fördern sollen. Beispielhaft können regelmäßige Feste, Dorfkonferenzen oder Fahrradtouren genannt werden. Auch zielgruppenspezifische Formate wie Jugendparlamente wurden bereits umgesetzt oder befinden sich im Aufbau. Allerdings sind die Erfahrungen hier sehr ambivalent. So waren die Jugendparlamente in drei der beteiligten Kommunen nur von kurzer

Dauer und konnten nicht verstetigt werden. Auch kann festgestellt werden, dass eher klassische institutionalisierte Anlässe, wie Stadtratssitzungen, Einwohnerversammlungen und Bürgersprechstunden, in allen Kommunen immer noch die häufigste Gelegenheit darstellen, dass Bürgerinnen und Bürger mit Politik und Verwaltung in Kontakt treten können. Obwohl von kommunaler Seite der Inanspruchnahme dieser Formate nach wie vor eine nicht unwesentliche Bedeutung beigemessen wird, fällt die Resonanz der Bevölkerung darauf überwiegend gering aus.

Um das Thema der Beteiligungsbreite bzw. Inklusion generell zu adressieren, werden im Modellvorhaben konkrete Formate erprobt, die in den Kommunen vorher noch nicht umgesetzt worden sind. Dazu zählen etwa der derzeit in Osterburg laufende Bürgerrat – als erster in Sachsen-Anhalt – oder die verschiedenen analogen und digitalen Einzelformate im Eilenburger Leitbildprozess. Außerdem wird sich in besonderem Maße der Beteiligung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen gewidmet. Diese Bevölkerungsgruppe wird von den Kommunen als zentral für die zukünftige Entwicklung der Stadt, aber auch als besonders schwer erreichbar angesehen. Ein weiterer Schwerpunkt liegt auf der Stärkung der Zusammenarbeit zwischen zentraler Verwaltung mit Politik und Ortsteilen.



Abb. 1: Innenstadt der Hansestadt Osterburg (Foto: Thomas Kuder)

Auf Ebene der Verwaltungen lässt sich beobachten, dass bei der Ermöglichung von Beteiligung in der Kommune das Vorhandensein von aktiven und engagierten Einzelpersonen und deren formalen Kompetenzen eine große Bedeutung hat. Feste Zuständigkeiten oder gar Beauftragte für Bürgerbeteiligung, wie es in größeren Städten oft der Fall ist, gibt es in den Modellkommunen nicht. Dadurch bleibt die Förderung von kontinuierlicher Beteiligung ein Thema von vielen in teilweise ohnehin personell sehr eng besetzten Verwaltungen. Auch lässt sich beobachten, dass bisweilen erst das Vorhandensein von (zeitlich befristeten) Förderungen, wie auch hier durch die Pilotphase Kleinstadtakademie, zum Ausprobieren neuer Verfahren führt. Wie zuvor beschrie-



ben (siehe Dehne 2018; Maaß 2018; Kühn 2016), wird in der Intensivierung von Beteiligung und Kooperation auch mit der Bürgerschaft besonders in Kleinstädten das Potenzial gesehen, fehlende Ressourcen und Kapazitäten auszugleichen. Gleichzeitig ist aber zu beobachten, dass Beteiligung, wenn seitens der Stadtverwaltung initiiert und organisiert, erhebliche Ressourcen bindet. Genau dieser Ressourcenaufwand ist jedoch eine deutliche Hürde für die Umsetzung von elaborierten und langfristig verstetigten Beteiligungsprozessen und -strukturen. Umso wichtiger, gerade um bestimmte Zielgruppen zu erreichen, ist die Zusammenarbeit mit Akteuren bzw. kommunikativen Vermittlern, die über gute Zugänge zur Bevölkerung verfügen. Dies zeigte sich bisher in besonderer Weise beim Thema Jugendbeteiligung sowie bezogen auf die Ortsteile.



Abb. 2: Sitzung des Bürgerrats in der Hansestadt Osterburg (Foto: Christian Höcke)

Schwerpunkt Jugendbeteiligung

Als Ausgangsbasis und um ein besseres Gefühl für die Bedarfe von Jugendlichen und jungen Erwachsenen zu bekommen, wurden in zwei der Kommunen (Osterburg und Großräschen) zunächst Gruppen- und Einzelinterviews mit 16- bis 27-Jährigen durchgeführt. In Großräschen schloss sich ein Workshop mit Jugendlichen an. Trotz des geschützten Raumes, in dem die Gespräche stattfanden und dem auf die Bedarfe von jungen Menschen zugeschnittenen Aufruf sowie Nutzung verschiedenster analoger und digitaler Kommunikationskanäle, erwies sich die Rekrutierung als ausgesprochen aufwendig. In beiden Fällen waren die Unterstützung und direkte Ansprache durch Vereine, gut vernetzte Einzelpersonen sowie Sozialarbeiter entscheidend, um junge Menschen zum Mitmachen zu bewegen. Neben den inhaltlich-thematischen Bedarfen der Befragten (v. a. Freizeitangebote sowie bei den Jüngeren Mobilität v. a. in den ländlichen Gebieten und Sicherheit in den Kernstädten) wurden vor allem zwei Aspekte offensichtlich, die zum Teil auch in den anderen Kommunen herausgearbeitet werden konnten: Dies ist zum einen eine hohe lebensweltliche Distanz zwischen jungen Menschen und einem überwiegenden Teil der Mandats- und Entschei-

dungsträger in den Kommunen, was zu fehlendem Verständnis, Interesse und Kontakt zwischen beiden Seiten führt. Zum anderen wurde die Bedeutung von Schnittstellenakteuren, wie Vereinen, Jugendsozialarbeitern und Schulen, deutlich, um kommunikative Brücken zu bauen und junge Menschen zu erreichen. Das Jugendparlament in Eilenburg etwa, das bereits vor dem Modellprojekt stattgefunden hat, wäre ohne die Unterstützung der Schulen und Sozialarbeiter vermutlich nicht zustande gekommen.

Schwerpunkt Ortsteile

Das Vorhandensein dörflicher Ortsteile stellt ein besonders Merkmal vieler vor allem ländlicher Kleinstädte dar und ist eine Folge von in der Vergangenheit stattgefundener Gebietsreformen. In diesen Ortsteilen nehmen Ortschaftsvertretungen laut Kommunalverfassungen eine wichtige Mittlerrolle zwischen den Interessen der Ortsteile (und ihrer Bewohnerinnen und Bewohner) und dem „zentralen“ Verwaltungsapparat der Kommune ein. Hier besteht also bereits eine etablierte Struktur, die die Kommunalverwaltung in der Bürgerkommunikation potenziell entlasten kann. Wie diese Vertretungen organisiert und ausgestattet sind und welche Befugnisse und Pflichten sie haben, ist in den Gemeindeordnungen der Länder festgelegt und kann sich daher in jedem Bundesland anders gestalten.

So gibt es in Nordrhein-Westfalen sogenannte Ortsvorsteher (eine Einzelperson, die vom Gemeinderat gewählt wird) und in Sachsen sogenannte Ortschaftsräte (ein von den Bewohnerinnen und Bewohnern der Ortsteile gewähltes Gremium, das aus mehreren Mitgliedern besteht). Gemein ist den unterschiedlichen Strukturen, dass die Ortschaftsvertretung als institutionalisierte kontinuierliche Kommunikationsschnittstelle zwischen Verwaltung, Politik und Bevölkerung agieren soll. Dabei kommt ihr stets eine Doppelrolle zu. Einerseits soll sie Anliegen der Verwaltung im Ortsteil kommunizieren und vermitteln sowie bestimmte Aufgaben der laufenden Verwaltung vor Ort übernehmen. Andererseits soll sie die Belange der Ortsteile und ihrer Bewohnerinnen und Bewohner an die kommunalen Entscheidungsträger herantragen. Wie die Ortschaftsvertretungen die Bedarfe der Ortsteilbevölkerung ermitteln und damit auch Beteiligung organisieren, welche Einflussmöglichkeiten sie im kommunalpolitischen Prozess tatsächlich haben und ob diese – in der Regel ehrenamtlich arbeitenden – Personen den ihnen übertragenen Verantwortungen überhaupt vollumfänglich nachkommen können, wird derzeit im erwähnten Modellvorhaben untersucht.

Zwischenfazit und Ausblick

Wie zuvor beschrieben, zeigen die ersten Erkenntnisse aus dem Modellvorhaben, dass eine gelebte Beteiligungskultur in Kleinstädten eng mit den vorhandenen personellen und fi-



nanziellen Ressourcen verknüpft ist. Zwar lassen sich auch mit einer entsprechenden Prioritätensetzung und Rückhalt in der Kommune Beteiligung und Kommunikation mit der Stadtgesellschaft deutlich intensivieren. Wenn Bürgerbeteiligung aber auch darüber hinaus politisch als wichtiges Instrument der lokalen Entwicklung erkannt und dessen Umsetzung von Kleinstädten erwartet wird, dann müssen die Kommunen besser in die Lage versetzt werden, diesem Anspruch auch nachzukommen. Beispielhaft zeigt sich dies etwa in Brandenburg durch den in der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf) 2018 eingeführten Paragraphen 18a, der Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte von Kindern und Jugendlichen seitdem verbindlich vorschreibt. Von Vorteil ist hier, dass zum Themenfeld der Kinder- und Jugendbeteiligung in den Bundesländern kostenfreie Beratungsstellen existieren, um den Kommunen dabei zu helfen, solche Vorgaben auch umsetzen zu können. Aber auch das Gesetz für die dialogische Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg, das Beteiligung als öffentliche Aufgabe im Sinne des Paragraphen 34 Absatz 1 des Bundesmeldegesetzes definiert und damit den Zugriff auf Meldedaten, etwa zur Durchführung von Bürgerräten, vereinfacht, stellt eine Erleichterung für die Kommunen dar.

Auch ein solches Modellvorhaben leistet einen wichtigen Beitrag, indem es Möglichkeiten zum Ausprobieren und gemeinsamen Lernen schafft. So konnten in den beteiligten Kommunen neue Verfahren und Prozesse angestoßen werden. Soll Beteiligung aber auch strukturell besser verankert werden und sind wenig oder gar negative Vorerfahrungen vorhanden, braucht es einen langen Atem. In den finalen Projektmonaten wird sich deshalb mit besonderer Aufmerksamkeit der Frage gewidmet, wie Beteiligungsprozesse über die Projektlaufzeit hinaus verstetigt werden können. Insbesondere die beiden Schwerpunktthemen Jugendbeteiligung und Ortschaftsvertretung zeigen eindrücklich, dass ein kontinuierlicher und gegenseitiger Austausch, der möglichst niedrigschwellig und im Wechselstromprinzip (Top-down und Bottom-up) organisiert ist, als vielversprechend zu bewerten ist.

Im Modellvorhaben werden aktuell noch weitere Erkenntnisse für eine strukturell verbesserte Einbindung von jungen Menschen und Ortsteilen gesammelt. Bei der Kommunikation mit Jugendlichen geht es um grundlegende Fragen: Welche Kommunikationswege schaffen mehr Berührungspunkte zwischen Kommune und den jungen Bürgerinnen und Bürgern? Welche Form der Beteiligung wird überhaupt gewünscht, in welchem Ausmaß wollen Jugendliche mitentscheiden, und zu welchen Themen ist es zielführend, junge Menschen im Entscheidungsprozess zu integrieren?

Auch für die bessere Zusammenarbeit zwischen Kommune und Ortsteilen stellen sich strukturelle Fragen: Wie leistungsfähig sind die in den Gemeindeordnungen verfassten Abläufe? Inwiefern wird von diesen Vorgaben abgewichen und warum? Wie wird die Zusammenarbeit zwischen

Kommune und Ortschaftsvertretungen alltagspragmatisch organisiert, und welche Auswirkungen hat das auf Bürgerbeteiligung und Teilhabe innerhalb der Ortsteile? Wie zukunftsfähig ist die Struktur z. B. auch vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung?

Die gemachten Erfahrungen in den fünf Städten sollen letztlich für interne Lern- und Verstetigungsprozesse genutzt und andererseits vom lokalspezifischen Kontext gelöst sowie übergreifend abstrahierte Erkenntnisse für andere Kleinstädte formuliert werden.



Christian Höcke

Wissenschaftler, vhw e. V., Berlin



Duncan Barahona

Juniorwissenschaftler vhw e. V., Berlin

Quellen:

Baumgart, Sabine/Flacke, Johannes/Grüger, Christine/Lütke, Petra/Rüdiger, Andrea (Hrsg.): Klein- und Mittelstädte – verkleinerte Blaupausen der Großstadt? Dokumentation des Expertenkolloquiums am 29. April 2004 an der Universität Dortmund.

BBSR [2019]: Lage und Zukunft der Kleinstädte in Deutschland. Bestandsaufnahme zur Situation der Kleinstädte in zentralen Lagen. In: BBSR-Online-Publikation Nr. 15/2019. Bonn.

BMUB [2017]: Zukunftsweisende Ansätze in kleineren Städten und Gemeinden. Strategien und Projekte aus dem Städtebauförderungsprogramm. Berlin.

Dehne, Peter [2018]: Kooperative Kleinstadtentwicklung. Eine Annäherung. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6, S. 86–101.

Forsa Politik und Sozialforschung GmbH [2021]: Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie. Ergebnisse einer bundesweiten Bevölkerungsbefragung. URL: https://lebendige-stadt.de/8465857e1a21bb691b050cf8c59d0b00553ae546/5f4ba4a0-729b-9b5e-c13c-a8687ca1169d/tap2_fTHGP7_dec/forsa-Umfrage-zu-Buergerbeteiligung-und-direkte-Demokratie.pdf (zuletzt abgerufen am 01.11.2021).

Görmar, Franziska/Graffenberger, Martin/Haunstein, Stephan/Lang, Tilo [2020]: Lokale Demokratie in Klein- und Mittelstädten unter den Bedingungen von Peripherisierung. In: vhw-Schriftenreihe 18. Berlin.

Höcke, Christian/Görmar, Franziska [2021]: Gleichwertige Lebensverhältnisse gemeinsam gestalten. Herausforderungen von Peripherisierung für die lokale Demokratie. In: RaumPlanung 212 / 3/4-2021, S. 55–60.

Höcke [2021]: Lokale Demokratie in Kleinstädten. In: Forum Wohnen und Stadtentwicklung, Heft 6, S. 324–328.

Kühn, Manfred [2016]: Peripherisierung und Stadt. Städtische Planungspolitiken gegen den Abstieg. Bielefeld.

Lobeck, Michael/Selle, Klaus/Wiegandt, Claus-C. [2021]: Mehr als Bürgerbeteiligung. Verfahrensübergreifende, verlässliche Kommunikation zwischen Verwaltung, Politik und lokalen Öffentlichkeiten in der Stadtentwicklung. Eine Forschungsskizze. In: vhw werkSTADT, Nr. 53.

Maaß, Anita [2018]: [Aktivierende] Stadtplanung und Governance. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6, S. 112–117.