



Christian Höcke, Duncan Barahona

Lokale Demokratie gestalten

Ergebnisse eines Modellvorhabens in fünf Kleinstädten

In diesem Beitrag wird aus einem Projekt berichtet, das sich mit der Verbesserung von Bürgerbeteiligung bei kommunalpolitischen Entscheidungs- und Gestaltungsprozessen in Kleinstädten befasst hat. Im Projekt, dem Modellvorhaben „Lokale Demokratie gestalten – Beteiligungspraxis zur Stadtentwicklung in Kleinstädten“, waren fünf Städte beteiligt: Eilenburg und Wurzen in Sachsen, die Hansestadt Osterburg (Altmark) in Sachsen-Anhalt, Großräschen in Brandenburg und Bad Berleburg in Nordrhein-Westfalen. Der vhw hat die Kommunen wissenschaftlich begleitet. Im Modellvorhaben, das im Rahmen des vom BBSR und BMWSB geförderten Forschungsprojekts Pilotphase Kleinstadtakademie stattgefunden hat, wurden zunächst die bisherigen Erfahrungen der Kommunen mit Bürgerbeteiligung betrachtet, darüber hinaus konkrete (neue) Beteiligungsformate und -ansätze erprobt sowie die dabei vorzufindenden spezifisch kleinstädtischen Rahmenbedingungen der Kommunen in den Blick genommen. Inhaltliche Schwerpunkte lagen zudem im Themenfeld der Jugendbeteiligung und der Stärkung ehrenamtlicher Vertretungsstrukturen innerhalb dörflicher Ortsteile.

Die fünf Kommunen im Überblick

Die etwa 2100 Kleinstädte in Deutschland mit einer Einwohnerzahl zwischen 5000 und 20.000 Menschen sind von großen strukturellen Unterschieden geprägt. Dies zeigt sich auch im Vergleich der fünf Projektkommunen (vgl. Tab. 1). Die Städte Wurzen und Eilenburg liegen beide in direkter Nähe zur Metropole Leipzig und konnten in den vergangenen Jahren von der dynamischen Entwicklung und dem Wachstum der Großstadt profitieren. Der vergleichsweise günstigere Immobilienmarkt führt zu Zuzug und kann damit den demografisch bedingten natürlichen Bevölkerungsverlust ausgleichen. Wurzen gehört zu den wichtigsten Wirtschaftsstandorten im Landkreis Leipzig mit mehr als 8000 Arbeitsplätzen in verschiedenen Branchen und fungiert, wie Eilenburg, als Mittelzentrum mit wichtigen infrastrukturellen Versorgungsfunktionen für die umliegenden ländlichen Gebiete. Die Nähe zu Leipzig führt jedoch auch zu einer Konkurrenz um Fachkräfte.

Auch Bad Berleburg, die mit 257 km² und 23 Ortsteilen flächengrößte Kommune im Projektverbund und „nachhaltigste Kleinstadt Deutschlands 2020“ (Deutscher Nachhaltigkeitspreis) verfügt über eine leistungsstarke mittelständisch geprägte Wirtschaft. Diese besteht überwiegend aus familiengeführten Industriebetrieben, vielfach mit internationaler Ausrichtung. Die periphere Lage ist dabei Vor- und Nachteil zugleich: Sie macht es zwar nicht leicht, Fachkräfte von außen für die Region zu gewinnen. Gleichzeitig besteht zwischen Unternehmen und Belegschaft eine zum Teil hohe Verbundenheit, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vor Ort hält. Zudem lässt sich in Bad Berleburg ein hohes Engagement der Unternehmen für die Stadtentwicklung beobachten, nicht zuletzt, um auch in Zukunft

durch den Erhalt attraktiver Lebensbedingungen den Fachkräftenachwuchs zu sichern (vgl. BBSR 2019a).

Die zweitgrößte Flächenkommune im Projekt mit 33 Ortsteilen ist die Hansestadt Osterburg (Altmark) im nördlichen Sachsen-Anhalt. Durch gemeinsam getragene Stadtentwicklungsprozesse wächst die Einheitsgemeinde Osterburg (Altmark) entgegen statistischer Bevölkerungsprognosen – langsam, aber merklich wieder. Der Trend eines positiven Wanderungssaldos setzte bereits 2018 ein.

Die fünfte Kommune im Verbund mit einer ähnlichen Bevölkerungszahl wie Osterburg, jedoch mit nur sieben Ortsteilen, ist Großräschen. Die Stadt vollzieht seit vielen Jahren einen erfolgreichen Strukturwandel von einem Standort der Braunkohleindustrie zum attraktiven Wohn-, Arbeits- und Erholungsort im Lausitzer Seenland. Großräschen befindet sich, wie die meisten Städte der Lausitz, in einem anhaltenden Schrumpfungsprozess, der sich besonders in den Nachwendejahren deutlich vollzog. 1990 lebten in der Stadt knapp 14.500 Menschen. In den letzten Jahren hat sich der Bevölkerungsrückgang weiter fortgesetzt, aber merklich verlangsamt. So zählte die Stadt Großräschen zum 31.12.2021 insgesamt 8532 Einwohnerinnen und Einwohner.

Kommune	Bundesland	Bevölkerung Stand: 31.12.2022	Fläche in km ²	Ortsteile
Eilenburg	Sachsen	15.721	46,84	6
Wurzen	Sachsen	16.238	68,34	16
Hansestadt Osterburg	Sachsen-Anhalt	9500	229,81	31
Bad Berleburg	Nordrhein-Westfalen	18.709	275,52	23
Großräschen	Brandenburg	8378	81,86	7

Tab. 1: Stadtprofile im Vergleich (Datenquelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2023)



Abb. 1: Hansestadt Osterburg (Altmark) (Foto: Mario Bannehr)

Lokale Demokratie und Bürgerbeteiligung in Kleinstädten

Das Modellprojekt hatte zum Ziel, die lokale Demokratie in den Kommunen zu stärken. Lokale Demokratie wird hier verstanden als Gesamtheit der lokalpolitischen Strukturen, Prozesse und Akteure, die im wechselseitigen Zusammenwirken die Demokratie auf kommunaler Ebene verkörpern. Zur lokalen Demokratie gehören damit zum einen das repräsentative Government und zum anderen der Bereich der Governance. In beiden Steuerungsmodellen lassen sich Verfahren und Prozesse der Bürgerbeteiligung beobachten, deren Funktionsweise und Einbettung in die lokalen Entwicklungsprozesse einen wesentlichen Kern dieses Modellvorhabens bilden.

Im Rahmen von Government führen Verwaltung, Lokalpolitik, Ausschüsse und Räte politische Entscheidungen herbei. Die Möglichkeiten der Einflussnahme und Mitgestaltung der Bürgerinnen und Bürger sind dabei in formellen oder informellen Verfahren gegeben und beschränken sich überwiegend auf eine Mitwirkung bei der Meinungsbildung, was nach Selle (2010) einem klassischen bzw. engerem Beteiligungsverständnis entspricht.

Der Bereich der Governance umfasst das Zusammenwirken eines erweiterten Kreises von Akteuren aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft bzw. Bürgerschaft. Bürgerschaftliche Teilhabe schließt hier die effektive Einflussnahme bei der Entscheidungsvorbereitung so-

wie aktives Handeln im Sinne einer Koproduktion von Stadt mit ein (vgl. Selle 2010; Newig 2011; Kuder 2019). Diesem Governanceverständnis folgend, ist Stadtentwicklung eine Gemeinschaftsaufgabe vieler, die kontinuierlicher, wechselseitiger und niedrigschwelliger Kommunikations- und Beteiligungsmöglichkeiten für alle Akteure bedarf (vgl. Lobeck et al. 2021).

Insbesondere Kleinstädten wird attestiert, sie würden deutlich davon profitieren, wenn solche Governancestrukturen aktiviert und gestärkt werden. Mit einer besseren Einbindung verschiedener Akteure und Perspektiven in die politischen und planerischen Entscheidungs- und Gestaltungsprozesse wird dabei das Potenzial gesehen, die oft begrenzten personellen und finanziellen Ressourcen der Verwaltung zu kompensieren und darüber hinaus Stadtentwicklungspotenziale zu heben, die im alltäglichen Verwaltungshandeln möglicherweise unbeachtet bleiben (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 2019b; BMUB 2017). Gleichzeitig ist – auch im beschriebenen Projekt – festzustellen, dass eine Intensivierung von Bürgerkommunikation, Beteiligung und kooperativen Prozessen zunächst zusätzliche Verwaltungsressourcen bindet und damit gerade in Kleinstädten auch zur Herausforderung werden kann.



Beteiligungserfahrungen der Kommunen

Im Modellvorhaben wurde zunächst eine Bestandsaufnahme durchgeführt. Diese sollte sichtbar machen, welche Beteiligungserfahrungen in den Kommunen bestehen und welche kleinstadtspezifischen Bedingungen und Bedarfe hinsichtlich der Stärkung lokaler Demokratie erkennbar sind. Dabei war gemeindeübergreifend festzustellen, dass klassische Formate der Öffentlichkeitsbeteiligung, zum Beispiel Stadtrats-sitzungen oder Bürgersprechstunden, von der Bevölkerung kaum noch in Anspruch genommen werden. Die Kommunen sind gleichzeitig dabei, eine Vielzahl neuer Formate und Kommunikationswege im analogen und digitalen Raum auszuprobieren. Dazu zählen digitale und analoge Bürgersprechstunden, Stadtspaziergänge, Radtouren, Bürgerbüros sowie unregelmäßige punktuelle Veranstaltungen im Rahmen von Planungs- und Entwicklungsprozessen. Als besonders resonanzstark haben sich in der Vergangenheit Formate erwiesen, wenn sie Themen beinhalteten, die unmittelbar alltagsrelevant für die Bevölkerung sind. Auf Ebene der Ortsteile verfügen Bad Berleburg, Wurzen und Großräschen über Ortsteilbudgets, um die Gestaltungsspielräume der ländlichen Gemeindeteile zu erhöhen. Insgesamt sind das Interesse der Kommunen an verstärkter Bürgerkommunikation und die Bereitschaft zum Ausprobieren neuer Formate groß. Bei der Durchführung von Beteiligungsprozessen greifen die Verwaltungen auch auf Netzwerke zu Akteuren innerhalb ihrer Kommune zurück. Dies sind zum Beispiel Schulen, Sozialarbeitende, Vereine sowie Ortsteilvertretungen in den ländlichen Ortsteilen.

Bei der Durchführung von Beteiligung sowie kooperativer Dialogprozesse und der Etablierung neuer Kommunikationsformate spielt jedoch die Verfügbarkeit von personellen und finanziellen Ressourcen eine große Rolle – sowohl innerhalb der Verwaltung als auch bei den Netzwerkpartnerinnen und -partnern. Entgegen vieler Groß- und Mittelstädte fehlt es allen im Projekt beteiligten Kleinstädten an einer festen Struktur für Beteiligung innerhalb der Verwaltung. Sie erfolgt deshalb meist anlassbezogen, mit wechselnden Zuständigkeiten und ist in hohem Maße von engagierten Einzelpersonen abhängig. Zwar stehen durch Förderprogramme Wege zur Verfügung, zumindest temporär mangelnde Ressourcen zu kompensieren und Unterstützung zu finden, wie es auch in diesem Modellprojekt der Fall war. Doch gleichzeitig ist aus den beteiligten Kommunen zu vernehmen, dass bereits die Inanspruchnahme von Förderung eine Herausforderung darstellen und die vorhandenen Kapazitäten teils stark beanspruchen kann.

Umgesetzte Beteiligungsformate im Modellvorhaben

Im Projekt hatten die Kommunen die Gelegenheit, durch finanzielle Unterstützung und fachliche Begleitung neue Formate und Prozesse anzuschließen und auszuprobieren.

So konnten unterschiedliche konkrete Beteiligungsformate erprobt sowie grundsätzliche Verständigungsprozesse eingeleitet werden, die zu einer neuen Kommunikationskultur zwischen Stadtgesellschaft und Verwaltung führen sollten. Im Folgenden werden einzelne Prozesse überblicksartig dargestellt. Eine ausführliche und vollständige Betrachtung lässt sich im Abschlussbericht des Projekts nachlesen (im Erscheinen).



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

Beispiel 1: Bürgerrat in Osterburg

In der Hansestadt Osterburg (Altmark) und erstmalig in einer Kommune in Sachsen-Anhalt wurde während des Modellvorhabens das Format des Bürgerrats erprobt. Der Bürgerrat wurde als „Arbeitsgruppe Klimaschutz“ gegründet, um die Aufstellung eines Klimaschutzkonzepts aus Sicht der Bevölkerung vorzubereiten. So sollten Handlungsfelder und Schwerpunkte identifiziert und Empfehlungen formuliert werden, die wichtige Leitplanken für die Ausrichtung der Klimaschutzaktivitäten der Hansestadt bilden.

Bei einem Bürgerrat werden die teilnehmenden Bürgerinnen und Bürger per Zufallsauswahl aus den Einwohnermelderegistern der Kommunen ausgelost und persönlich zur Einladung angeschrieben. Ziel ist es, durch dieses Vorgehen eine Gruppe zusammenzustellen, die möglichst die gesamte Vielfalt der lokalen Bevölkerung in Bezug auf ihre altersbezogene, ortsbezogene und lebensweltliche Zusammensetzung repräsentiert. Dadurch soll gewährleistet werden, dass viele unterschiedliche Perspektiven auf ein Thema zusammenkommen und damit einseitige Lösungen vermieden werden. Der Bürgerrat erarbeitet, gestützt durch Experteninputs und eine professionelle Moderation, Empfehlungen für politische Herausforderungen und schlägt diese den Gemeinderäten zur Beratung vor.

Dreißig Bürgerinnen und Bürger aus verschiedenen Orten der Einheitsgemeinde, im Alter zwischen 25 und 79 Jahren, erklärten sich zur ehrenamtlichen Mitarbeit bereit. Bürger-

ratsmitglieder erarbeiteten in sieben Sitzungen insgesamt 34 konkrete Handlungsempfehlungen für ein Klimaschutzkonzept der Stadt, die im März 2023 offiziell an Bürgermeister und Stadtrat übergeben und im Internet veröffentlicht worden sind. Das Verfahren kann aus den folgenden Gründen als Erfolg betrachtet werden: So hatte der Großteil der Mitglieder des Bürgerrats im Vorfeld keine Erfahrungen mit Bürgerbeteiligung gesammelt und bewertete den Prozess am Ende ausgesprochen positiv in Hinblick auf die inhaltlichen Ergebnisse, die konstruktive Zusammenarbeit sowie den wertschätzenden Umgang durch die Kommune. Zudem gab eine deutliche Mehrheit an, dass sie ohne die persönliche Einladung nicht teilgenommen hätte. Wichtig für den Prozess war auch die externe Begleitung durch den Verein Netzwerk Zukunft e. V., der mit fachlicher und methodischer Expertise den Bürgerrat leitete.



Abb. 3: Stadt Eilenburg (Foto: Sven Lehmann)

Beispiel 2: Leitbildprozess in Eilenburg

Die Stadt Eilenburg verfolgte im Modellvorhaben das konkrete Ziel, ein neues Leitbild zu entwickeln, das der Stadtverwaltung und dem Stadtrat wichtige inhaltliche Eckpunkte für eine nachhaltige und kohärente Stadtentwicklung aufzeigen und unter der Beteiligung der Stadtbevölkerung konzipiert werden sollte.

Der Leitbildprozess setzte sich aus vielen aufeinander aufbauenden Schritten zusammen und beinhaltete eine Reihe unterschiedlicher Beteiligungsformate. In einem grundsätzlich ergebnisoffenen Verfahren wurden zunächst Bedarfe der Bevölkerung zur Stadtentwicklung über eine Befragung und eine interaktive digitale Karte erfasst. Das so erfasste Meinungsbild wurde in einer Bürgerwerkstatt geschärft und in mehreren Feedbackschleifen mit Akteuren aus verschiedenen Verwaltungsabteilungen, Politik und Wirtschaft erneut diskutiert, angepasst und ergänzt. In einem letzten Schritt erfolgte eine weitere Rückkopplung mit der Bevölkerung, indem der bis dahin bestehende Leitbildentwurf bei einem Bürgerfest zur Diskussion und Eva-

luatation gestellt wurde. Insbesondere bei dieser letzten gemeinsamen Auseinandersetzung mit dem Leitbild war eine hohe Resonanz zu verzeichnen: Über 100 Rückmeldungen und Bewertungen gingen während des Bürgerfests ein und halfen dabei, die bis dorthin intensiv bearbeiteten Themen (darunter z. B. Familie und Soziales, öffentlicher Raum und Innenstadt, Natur und Umwelt, Bürgerpartizipation, lokale Wirtschaft und weitere) final zu validieren und zu priorisieren.

Auch wenn sich im Prozess die üblichen Fallstricke in Beteiligungsverfahren, wie eine teilweise hohe soziale Selektivität und Schwierigkeiten bei der Rekrutierung für Workshopformate, zeigte, so ist er abschließend durch die verschiedenen Maßnahmen und Formate sowie die daraus erzielten Lernerfahrungen als durchaus ambitioniert und erfolgreich zu bewerten. Wichtige Erfolgsbedingungen dabei waren die Schaffung einer eigens für den Leitbildprozess zuständigen Projektstelle, die Einrichtung einer Steuerungsgruppe in der Verwaltung, die Vernetzung und Zusammenarbeit mit Akteuren außerhalb der Verwaltung (hier v. a. Sozialarbeit und Schulen) sowie die punktuelle Unterstützung durch externe Dienstleister. Am Ende des Modellvorhabens ist abzusehen, dass Eilenburg ab dem Jahr 2024 stadtentwicklungsbezogene Maßnahmen durchführt, die auf einem städtischen Leitbild fußen, das wesentlich unter der Beteiligung der Stadtgesellschaft konzipiert wurde.

Schwerpunkt Jugendbeteiligung

Wie eingangs erwähnt, bildet das Thema Jugendbeteiligung einen wesentlichen Schwerpunkt im Modellvorhaben. In der Fachliteratur wird mit der frühzeitigen Beteiligung von Kindern und Jugendlichen im kommunalpolitischen Prozess die Chance gesehen, die Identifikation und das Verbundenheitsgefühl mit der Heimatgemeinde zu stärken und so einen positiven Effekt hinsichtlich der demografischen Entwicklung zu erzeugen (vgl. Olk/Roth 2021). Diese Hoffnung wird auch in den fünf Kommunen mit einer Stärkung der Jugendbeteiligung verknüpft. Dabei wurde jedoch mit ganz unterschiedlichen inhaltlichen Schwerpunkten und Vorgehensweisen gearbeitet.

In Eilenburg wurde im Leitbildprozess parallel zum mehrstufigen Beteiligungsverfahren für Erwachsene ein äquivalentes Verfahren für Jugendliche durchgeführt. Unter Einbezug der drei Oberschulen der Stadt und ebenfalls mit mehreren Rückkopplungsschleifen zwischen verschiedenen Akteuren aus Verwaltung und Politik wurde den Stadtentwicklungsbedarfen junger Menschen gesondert Aufmerksamkeit gewidmet. Die so erfassten Bedürfnisse fanden ebenso Einzug in das städtische Leitbild wie die der erwachsenen Bevölkerung.



In Bad Berleburg fand ein Bürgerrat, ähnlich dem Format in Osterburg, statt, der jedoch ausschließlich mit Jugendlichen durchgeführt und darüber hinaus um eine digitale Komponente der Meinungserfassung (sogenannte „digitale Schnitzeljagd“) ergänzt wurde. Im als Zukunftsrat bezeichneten Prozess erarbeiteten die per Zufall aus dem Melderegister ausgewählten Teilnehmenden in einer zweitägigen Arbeitssitzung Entwürfe zur Neugestaltung eines innerstädtischen Entwicklungsgebiets. Vorüberlegungen der bisherigen städtebaulichen Planung dienten als Grundlage, doch sollten junge Menschen ihre Vorstellungen von Aufenthaltsqualität und Nutzbarkeit des öffentlichen Raums direkt und planungsbezogen artikulieren. Die Ergebnisse werden in einen städtebaulichen Entwurf integriert, um schließlich im Stadtbild wiederzufinden zu sein.

In Wurzen wurde ein überregionales Jugendparlament im Verbund mit umliegenden Nachbargemeinden etabliert. Dieses steht durch Sitzungsteilnahmen einzelner Mitglieder in direktem Austausch mit den Gemeinderäten der beteiligten Städte. Das Jugendparlament wird über politische Prozesse informiert und nimmt seinerseits Stellung bei Anliegen, die die junge Einwohnerschaft betreffen. Darüber hinaus werden eigene Projekte initiiert (bspw. „Aktion saubere Stadt“) oder mit zivilgesellschaftlichen Akteuren, wie der Standortinitiative Wurzener Unternehmen, zusammengearbeitet. Ende 2023 erfolgt bereits die zweite Wahlperiode des Jugendparlaments, das sich als Ansprech- und Austauschpartner der stadtpolitischen Gremien etabliert. Gleichzeitig ist eine Begleitung des Parlaments durch Mitarbeitende der Wurzener Stadtverwaltung gegeben, die bei Arbeitsprozessen unterstützen und zwischen Ansprüchen des Jugendparlaments und der Alltagspraxis kommunaler Politik und Verwaltung übersetzen.

Die Städte Osterburg und Großräschen entschieden sich, zunächst den Dialog mit Jugendlichen und jungen Erwachsenen zu suchen, um deren konkrete Bedürfnisse im Kontext der Stadtentwicklung zu ermitteln und darauf aufbauend geeignete Beteiligungsmöglichkeiten zu entwickeln. Zu diesem Zweck wurde eine qualitative Befragung in beiden Städten durchgeführt. Obwohl die beiden Kommunen einige Unterschiede aufweisen, zeigten die Ergebnisse insgesamt starke Parallelen. Die Lebensqualität in den Kleinstädten wurde durch die Ruhe, den direkten Zugang zu Grün- und Naturräumen sowie die Nähe zu anderen Einwohnenden hervorgehoben. Fehlende altersgerechte Freizeitmöglichkeiten und eine schlechte Verkehrsinfrastruktur wurden hingegen bemängelt und die mittel- bis langfristigen Zukunftsperspektiven (Wohnen und Arbeiten) mitunter als unzureichend erlebt. Die jungen Menschen artikulierten zudem, dass sie ihre Einflussmöglichkeiten als zu gering empfinden, und wünschten sich eine ernsthafte Einbindung in kommunale Entscheidungsprozesse. Verschiedene Beteiligungsformate wurden diskutiert und bewertet. Eine Beteiligungs-App, die Informationen über städtische Angebote bereitstellt und es ermöglicht,

Entwicklungswünsche an die Verwaltung zu kommunizieren, wurde als vielversprechend angesehen. Auch Jugendbeiräte und finanzielle Unterstützung eigener Projekte stießen auf Interesse. Insgesamt wurde betont, dass ein wechselseitiger Dialog unabhängig vom Format begrüßt wird.

Basierend auf dieser Bedarfserfassung verfolgten die Kommunen unterschiedliche Ansätze: In Osterburg wurde nach einer Ergebnispräsentation im Stadtrat und einem Arbeitstreffen mit interessierten Akteuren eine Lenkungsgruppe aus Vertreterinnen und Vertretern der Verwaltung, des Stadtrats, der Schulen sowie der Zivilgesellschaft eingerichtet. Die Lenkungsgruppe hat es sich zum Ziel gesetzt, in der Kommune und im Verwaltungshandeln einen verbindlichen Rahmen für eine kontinuierliche Jugendbeteiligung zu erarbeiten, und wird über die Projektlaufzeit des Modellvorhabens hinaus aktiv sein. Die Stadt wird dabei durch den Verein KinderStärken e. V. der Hochschule Magdeburg-Stendal extern begleitet.

In Großräschen wurden die Ergebnisse der Befragung in einem Workshop mit verschiedenen Akteuren der kommunalen Jugendarbeit diskutiert. Dabei wurde beschlossen, unter anderem aufgrund divergierender Wahrnehmungen zwischen Jugendlichen und den anwesenden Erwachsenen, den Dialogprozess zu öffnen und gemeinsam mit jungen Menschen über das weitere Vorgehen zu beraten. In drei aufeinanderfolgenden Workshops diskutierten Jugendliche konkrete Entwicklungswünsche und Möglichkeiten der kontinuierlichen Jugendbeteiligung. In welcher Form eine weiterführende strukturelle Verankerung in Großräschen erreicht werden soll, ist zum Ende des Modellvorhabens noch offen, doch wurden bereits einige konkrete Gestaltungswünsche für den öffentlichen Raum aufgegriffen und umgesetzt.

Trotz der unterschiedlichen Herangehensweisen lassen sich übergreifende Erkenntnisse zusammenfassen, die in allen Kommunen mehr oder weniger stark zum Tragen kamen. So gestaltet sich die Rekrutierung von Jugendlichen für Beteiligungsverfahren und gemeinsamen Dialog häufig als Herausforderung. Die Zusammenarbeit mit vermittelnden Personen oder Einrichtungen (Sozialarbeitende, Vereine, Jugendclub, Schulen) ist für den Zugang zu verschiedenen Jugendgruppen entscheidend. Insbesondere die intensive Abstimmung mit den Schulen hat sich im Projekt mehrfach als besonders wichtig erwiesen. So kann etwa über die Gewährung schulfreier Tage die Beteiligungsbereitschaft erhöht und die Bedeutung der jeweiligen Veranstaltung hervorgehoben werden. Zudem bedarf es häufig einer Sensibilisierung politischer Entscheidungsträger und Verwaltungsmitarbeitender für die Bedürfnisse und Lebenswelten der Jugendlichen. Schließlich erfordert die langfristig erfolgreiche Einbindung junger Menschen kontinuierliches Engagement der verantwortlichen Erwachsenen. Denn aufgrund der begrenzten Dauer der Jugendphase muss hier fortlaufend neu gelernt und vermittelt werden.

Einbindung gemeindeangehöriger Ortsteile und Ortsteilvertretungen

Den Ortsteilen als oftmals prägender Teil kleinstädtischer Siedlungsstrukturen kommt bei Fragen der Teilhabe und lokaler Demokratie eine wesentliche Bedeutung zu. Konkret stellte sich im Modellprojekt die Frage, welche Rolle Ortsteile bei der Förderung von Beteiligung spielen und wie sie möglicherweise besser in das gesamtpolitische und stadtentwicklungsbezogene Geschehen eingebunden werden können.



Abb. 4: Berghausen in Bad Berleburg (Foto: Stadt Bad Berleburg)

Dies wurde in Wurzen und Bad Berleburg u. a. im Rahmen einer Befragung der Ortsteilvertretungen und der Verwaltung sowie in Workshops untersucht. Die Vertretungsstrukturen unterscheiden sich dabei in den Kommunalverfassungen beider Bundesländer. So übernehmen in Bad Berleburg Ortsvorstehende als Einzelpersonen für jeden Ortsteil die Vertretung. In Sachsen bzw. in Wurzen werden Ortschaftsräte gewählt. Dies sind Gremien, die aus mehreren Personen bestehen, deren Besetzung jedoch nicht aus jedem Ortsteil erfolgen muss. Folglich existieren in Wurzen auch Ortsteile ohne eine persönliche eigene Vertretung. In jedem Ortschaftsrat muss zudem ein Vorsitzender oder eine Vorsitzende gewählt werden. Die ehrenamtlichen Ortsteilvertreterinnen und -vertreter übernehmen ein vielfältiges Aufgabenspektrum. Sie vermitteln zwischen Gemeinderat und Verwaltung auf der einen und Bürgerinnen und Bürgern der Ortsteile auf der anderen Seite. Sie erklären den Bürgerinnen und Bürgern Vorhaben der Kommunalpolitik, hören sich ihre Sorgen und Anliegen an und tragen diese an die Stadt weiter. Sie sind in die Weiterentwicklung der Ortsteile involviert (z. B. Dorfverschönerung, Straßen- und Spielplatzbau), beraten, geben Ideen, initiieren oder betreuen Projekte vor Ort. Zudem übernehmen sie Aufgaben, wie die Organisation der Grünpflege, Friedhofsverwaltung oder die Verwaltung von Dorfgemeinschaftshäusern. Nicht zuletzt sorgen sie für die Stärkung des sozialen Zusammen-

halts, etwa durch Kooperationen mit Vereinen, Seniorenbetreuung und Unterstützung der Jugendarbeit.

Im Rahmen der Befragung ließ sich feststellen, dass in den Kommunen zunehmend Sorgen um eine Nachbesetzung dieser ehrenamtlichen Funktionen bestehen. Deshalb befasste sich das Projekt auch damit, welche individuellen und strukturellen Voraussetzungen sich auf die Ausübung und damit die Attraktivität des Amtes auswirken und welche Ansätze zu einer Stärkung der Leistungs- und Zukunftsfähigkeit der Ortsteilvertretungen identifiziert werden können. Festgestellt wurden zum Beispiel Potenziale der Entlastung durch eine Verbesserung der Zusammenarbeit mit der Verwaltung und dem Gemeinderat in Form von mehr Transparenz oder verbindlicheren Kommunikationsstrukturen. Auch eine Unterstützung durch Qualifizierung und zeitliche Entlastungen sowie eine punktuelle Anpassung des Aufgabenkatalogs können hier genannt werden. Weiterhin sind dies Möglichkeiten, die die Handlungsspielräume der selbstständigen Ortsteilentwicklung erhöhen und somit die Selbstwirksamkeit und Attraktivität des Amtes stärken können. Hierzu zählen beispielsweise Ortsteilbudgets, die in beiden untersuchten Kommunen bereits zur Anwendung kommen.



Abb. 5: Wurzen, Ortsdurchfahrt Roitzsch (Foto: Cornelia Hanspach)

Die in der Befragung erzielten Ergebnisse werden in den beiden Kommunen zum Anlass genommen, das Verhältnis zwischen Verwaltung und Politik auf der einen und der Ortsteilvertretung auf der anderen Seite durch einen gemeinsamen Verständigungsprozess aktiv zu verbessern. In Hinblick auf die Bedeutung der Ortsteilvertretungen für die lokale Demokratie wurde erkennbar, dass sie selbst als das zentrale Beteiligungsmoment in den Ortsteilen gesehen werden können, auch wenn ein Großteil der Kommunikation zur Bevölkerung informell abläuft. Die Stärkung der ehrenamtlichen Vertretungsstrukturen in den Ortsteilen ist somit von zentraler Bedeutung für die Verbesserung von Teilhabe und Mitsprache der lokalen Bevölkerung. Insbesondere in Kleinstädten, die über geringe personelle und finanzielle Ressourcen verfügen, sind die Ehrenamtlichen eine wich-



tige Hilfe und Entlastung für die Verwaltung. Dazu gehört auch, die Funktion der Ortsteilvertretung attraktiver zu machen, um diese wertvolle Stütze im demokratischen Gefüge der Kommune nicht zu verlieren.

Zusammenfassung

Hinweise zur Verbesserung kommunaler Bürgerbeteiligung sind vielfach in der einschlägigen Fachliteratur formuliert worden. Für die Stärkung von Bürgerbeteiligung und Dialogprozessen zwischen Verwaltung, Politik und Bürgerschaft kommen demnach auch in Kleinstädten verschiedenste Optionen infrage, doch sind dabei auch besondere Rahmenbedingungen erkennbar. Die Kommunen im Modellvorhaben haben sehr unterschiedliche Wege ausprobiert, aus denen miteinander gelernt werden konnte. Insgesamt hat sich gezeigt, dass eine Stärkung des Dialogs in Kleinstädten sowohl sehr fruchtbar sein und schnell Resonanz erzeugen kann, weil die Möglichkeit unmittelbarer Rückkopplung eher gegeben, als in großen Städten ist: Erfahrungen verbreiten sich leicht, Beteiligte aus den Kommunen sind sichtbar und können im Alltag direkt angesprochen werden. Auch die Aufmerksamkeit lokaler Medien war im Projekt überwiegend groß. Gleichwohl hat sich gezeigt, dass es auch in kleinen Kommunen sehr schwer sein kann, Menschen zum Mitmachen zu aktivieren. Auch neue Kooperationen zwischen unterschiedlichen Akteuren anzuschließen, braucht eine gute Begleitung und nicht zuletzt zeitliche Ressourcen. Gerade die Frage der verfügbaren Verwaltungsressourcen ist in Kleinstädten eine zentrale, denn die Stärkung von Dialogprozessen fällt überwiegend, so sie nicht mit formellen Beteiligungserfordernissen verknüpft ist, in den Bereich der freiwilligen Aufgaben.

Die damit verbundenen Anforderungen guter Kommunikations- und Koproduktionsprozesse sind hoch und brauchen Erfahrungswissen und Expertise. Stabstellen oder eigene Fachbereiche für Bürgerbeteiligung, wie in großen Städten, gibt es in Kleinstädten in der Regel nicht. Deshalb bedeutet die Entwicklung einer veränderten Kommunikationskultur und das Hinterfragen bestehender Routinen zunächst erheblichen Mehraufwand bei einem zu Beginn nicht immer eindeutig erkennbaren Mehrwert. Dies wurde im Projekt offensichtlich. Es brauchte deshalb gemeinsame Lernprozesse, um die Vorteile und Möglichkeiten der genutzten Beteiligungsformate und koproduktiven Prozesse zu erkennen. Ein Vorteil kleiner Kommunen ist, dass die institutionalisierten Akteure in Summe überschaubar, vielfach zwischen ihnen persönliche Kontakte vorhanden sind und bei vielen ein hohes Engagement für die eigene Kommune erkennbar ist. Deutlich wurde dies im Projekt zum Beispiel beim Thema Jugendbeteiligung sowie auf Ebene der Ortsteile. Für die Verwaltung sind diese Akteure (hier z. B. Schulen, Sozialarbeit, Vereine, Ortsteilvertretungen) in ihrer

Mittlerfunktion besonders wichtig, weil sich über sie Teile der Stadtgesellschaft deutlich besser erreichen lassen. Doch auch diese Kontakte müssen gepflegt und teilweise anders unterstützt werden, wie etwa auf Ebene der Ortsteile erkennbar wurde.

Das beschriebene Projekt ist zwar bereits abgeschlossen, doch einige der angeschobenen Prozesse und Arbeitsweisen laufen weiter. Der noch in diesem Jahr erscheinende Abschlussbericht zum Modellvorhaben vertieft die hier nur angedeuteten Ergebnisse und führt Handlungsempfehlungen für Kommunen auch auf Ebene der Länder zur Stärkung kleinstädtischer Beteiligungsstrukturen konkreter aus.



Christian Höcke

Wissenschaftler, vhw e. V., Berlin



Duncan Barahona

Wissenschaftler, vhw e. V., Berlin

Quellen:

- BBSR (2019a): Hidden Champions und Stadtentwicklung. Die wirtschaftliche und gesellschaftliche Bedeutung innovativer Unternehmen für Kleinstädte in peripherer Lage. BBSR-Sonderpublikation, September 2019.
- BBSR (2019b): 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, P. (2018): Kooperative Kleinstadtentwicklung. Eine Annäherung. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6, S. 86–101.
- Kuder, T. (2019): Lokale Demokratie. In: Schnur, O./Drilling, M./Niermann, O. (Hrsg.) Quartier und Demokratie. Wiesbaden: Springer VS, S. 29–38.
- Kühn, M. (2016): Peripherisierung und Stadt. Städtische Planungspolitiken gegen den Abstieg. Bielefeld: Transcript Verlag.
- Lobeck, M./Selle, K./Wiegandt, C.-C. (2021): Mehr als Bürgerbeteiligung. Verfahrenübergreifende, verlässliche Kommunikation zwischen Verwaltung, Politik und lokalen Öffentlichkeiten in der Stadtentwicklung. Eine Forschungsskizze. In: vhw werkSTADT, Nr. 53.
- Maaß, A. (2018): (Aktivierende) Stadtplanung und Governance. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6, S. 112–117.
- Newig, J. (2011): Partizipation und neue Formen der Governance. In: Groß, M. (Hrsg.): Handbuch Umweltsoziologie, S. 485–502. Wiesbaden.
- Olk, T./Roth, R. (Hg.) (2010): Mehr Partizipation wagen. Argumente für eine verstärkte Beteiligung von Kindern und Jugendlichen; mit Handlungsempfehlungen für Kommunen. Bertelsmann Stiftung. Online-Ausg. (2. Aufl.). Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Selle, K. (2010): Gemeinschaftswerk? Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an der Stadtentwicklung. Begriffe, Entwicklungen, Wirklichkeiten, Folgerungen. Aachen.