

5. November 2019

### Inhalt

	Seite
<b>Bürgerbeteiligung - immer noch ein Thema .....</b>	<b>1-6</b>
<b>Öffentlichkeitsbeteiligung beim Netzausbau .....</b>	<b>6-7</b>
<b>Preis für Kinder- und Jugendbeteiligung .....</b>	<b>7-8</b>
<b>Empfehlungen der Baulandkommission .....</b>	<b>8-10</b>

## **Bürgerbeteiligung - immer noch ein Thema**

Nach den Protesten um „Stuttgart 21“, die vor etwa einem Jahrzehnt ihren Höhepunkt erreicht hatten, wurde der Ruf nach mehr und frühzeitiger Bürgerbeteiligung lauter. Die Proteste richteten sich gegen das Projekt Stuttgart 21 (S 21) der Deutschen Bahn, bei dem u.a. der Stuttgarter Hauptbahnhof von einem oberirdischen Kopfbahnhof zu einem unterirdischen Durchgangsbahnhof umgebaut soll. Obwohl das Projekt 1994 der Öffentlichkeit vorgestellt wurde und auch nach formalen Kriterien demokratisch zustande gekommen sei, regten sich seit 1996 erste Proteste dagegen und erreichten mit dem Baubeginn 2010 einen Siedepunkt.

Wie Prof. Roland Roth, ein bekannter Forscher in Sachen Bürgerbeteiligung, im eNewsletter des Netzwerks Bürgerbeteiligung 04/2018 feststellt, haben wir es nach den Protesten gegen Stuttgart 21 mit einer „vierten Beteiligungswelle“ zu tun, der bereits drei „Wellen“ vorausgingen.

### **Vier Phasen**

Einen *ersten Aufschwung* erfuhr Bürgerbeteiligung in der alten Bundesrepublik ab Mitte/Ende der 1960er und in den frühen 1970er Jahren. Protestbewegungen formierten sich unter dem Label von „Bürgerinitiativen“. Es ging u.a. um die Wiederentdeckung des innerstädtischen Wohnens und eine Abkehr vom Trend der Suburbanisierung. Ein geistiger Wegbereiter hierfür war Alexander Mitscherlich mit seinem Buch „Die Unwirtlichkeit unserer Städte. Anstiftung zum Unfrieden“, einer Kritik an der Zerstörung gewachsener Strukturen in der Stadtentwicklung der Nachkriegszeit, erschienen beim Suhrkamp Verlag 1965. Und schließlich wurde mit dem Städtebauförderungsgesetz 1971 erstmals Bürgerbeteiligung in Sanierungsgebieten obligatorisch.

Ein *zweite* „Welle“ verstärkter Bürgerbeteiligung, getragen insbesondere von den neuen sozialen Bewegungen in der alten Bundesrepublik, setzte Ende der 1970er/Anfang 1980er Jahre ein und unterzog alle lokalen Handlungsfelder unter der Überschrift „Alternative Kommunalpolitik“ einem kritischen Blick.

In einer *dritten* „Welle“ erfuhr Bürgerbeteiligung Ende der 1990er/Anfang der 2000er Jahre eine Aufwertung im Zusammenhang mit dem Leitbild „Bürgerkommune“, wo Bürgerinnen und Bürger in ihrer Mitgestalterrolle bzw. als engagiert Mitmachende gestärkt werden sollten und nicht vorrangig als „Kunden“ in der Kommune zu betrachten seien.

In der nun nach 2010 *vierten* „Welle“ mit dem Ruf nach mehr und frühzeitiger Bürgerbeteiligung sind auch die Beteiligungsansprüche gestiegen. Nach einer repräsentativen Forsa-Umfrage vom April 2015 zeigten sich lediglich 24 Prozent der Befragten mit ihren kommunalen Einflussmöglichkeiten zufrieden, während gleichzeitig 58 Prozent mehr Beteiligung einforderten. Ein auffallendes Kennzeichen der vierten Welle ist das Bestreben, zu einer stärkeren Institutionalisierung von Beteiligungsansprüchen und -garantien zu kommen. Dazu wurden in Städten und Gemeinden Beteiligungssatzungen und –leitlinien beschlossen, Beauftragte für Bürgerbeteiligung eingesetzt, lokale Handbücher für Bürgerbeteiligung herausgegeben.<sup>1</sup> Insgesamt sei es schwierig die Wirkungen verstärkter Bürgerbeteiligung zu bilanzieren, so Roland Roth in dem eNewsletter des Netzwerks Bürgerbeteiligung 04/2018. Doch sprechen Fallanalysen und Lokalstudien dafür, dass Bürgerbeteiligung doch einen gewissen Einfluss auf die Stadtentwicklung habe und vor allen ihre Auswirkungen auf kommunale Leitbilder und Planungskulturen von Bedeutung sei.

Allerdings gäbe es viele schlechte Beispiele für Bürgerbeteiligung, wo die ursprünglichen Anliegen und Ziele der Bürgerbeteiligung ins Leere laufen, wo Bürgerbeteiligung nur als Alibiveranstaltung oder pseudodemokratische Spielwiese veranstaltet wird. Auch könnte es sein, dass nicht wenigen Bürgerinnen und Bürgern die Ergebnisse von Beteiligungsprozessen zu enttäuschend ausfallen, sie deshalb künftig den Zeitaufwand scheuen und Beteiligungsangeboten fern bleiben.

Um die vielfältigen Erfahrungen, gute wie schlechte, bei Bürgerbeteiligungen zu verarbeiten und Folgerungen daraus zu ziehen, veranstaltet seit 2014 das Deutsche Institut für Urbanistik (DifU) regional verankerte Erfahrungsaustausche zum Thema Bürgerbeteiligung. Für den ersten Erfahrungsaustausch hatte die Stadt Nürnberg 2014 eingeladen, dach folgten Wiesbaden (2015), Potsdam (2016), Heidelberg (2017), Wolfsburg (2018) und Leipzig (2019). In Leipzig standen folgende Fragen auf der Agenda: Können Bürgerinnen und Bürger wirklich auf die Planungen und Vorhaben einer Stadt Einfluss nehmen, bestehen echte Spielräume für eine aktive Mitgestaltung oder ist Beteiligung häufig nicht eher eine Alibi-Veranstaltung? Wie gelingt es, transparent und umfassend über die Möglichkeiten der Mitwirkung zu informieren, Entscheidungsspielräume zu eröffnen, aber gleichzeitig auch die Grenzen von Beteiligung und Mitwirkungsmöglichkeiten deutlich zu machen? Wie geht Verwaltung mit diesen Ansprüchen um, wie löst sie das Spannungsfeld? Welche Mitgestaltungsmöglichkeiten haben Bürgerinnen und Bürger in der repräsentativen Demokratie und wo liegen die Grenzen von Beteiligung? Wie gelingt es, einen breiten Querschnitt der Bevölkerung zu beteiligen und welche Projekte und Methoden eignen sich hierfür? In welchem Verhältnis stehen bürgerschaftliches Engagement (Freiwilligenengagement) und Bürgerbeteiligung? Sollen sie zusammen gedacht und geführt werden?

## **Was ist Bürgerbeteiligung?**

Um Bürgerbeteiligung als einen Bereich kommunaler Demokratie zu verstehen, bedarf es zunächst der Klärung, was Bürgerbeteiligung eigentlich ist und was sie nicht ist. Um weder Illusionen noch Enttäuschungen aufkommen zu lassen, muss von vornherein auch geklärt werden, was Bürgerbeteiligung leisten kann und was sie nicht zu leisten vermag. Und: Bür-

gerbeteiligung muss, wenn sie diesen Namen verdienen soll, nach bestimmten Prinzipien und Qualitätsstandards erfolgen.

Was heißt nun Bürgerbeteiligung? Zerlegen wir dazu die Wortverbindung in ihre Einzelbestandteile Bürger + Beteiligung und hinterfragen den semantischen Inhalt der Wortbestandteile.

„Bürgerbeteiligung“ heißt, dass *Bürgerinnen und Bürger* an kommunalen Planungs- und Entscheidungsprozessen beteiligt sind, daran teilhaben und mitgestalten können. Nun sind nach Kommunalrecht streng genommen „Bürger“ nur jene, die in der Gemeinde ihren Hauptwohnsitz haben, mindestens 18 Jahre alt sind und somit bei Kommunalwahlen wahlberechtigt sind. Jedoch ist es bei Bürgerbeteiligungen faktisch so, ob nun gesetzlich geregelte oder nicht gesetzlich geregelte Verfahren, dass nicht nur Bürger, sondern alle Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde oder sonstig Betroffene daran teilnehmen können. Im Terminus „Bürgerbeteiligung“ umgangssprachlich verwendeten und nicht kommunalrechtlich verstandenen Begriff des Bürgers sind also alle Einwohner mit gemeint, sonst müsste es korrekterweise „Einwohnerbeteiligung“ heißen. Kurzum: wird also von Bürgerbeteiligung gesprochen, dann sind damit nicht nur Bürger im engeren kommunalrechtlichen Sinn gemeint, sondern alle Einwohner und Betroffene.

Im zweiten Wortbestandteil ist von *Beteiligung* die Rede. Beteiligung bedeutet nach den gängigen Definitionen: kommunalpolitische Entscheidungen zu beeinflussen, die Interessen und Anliegen bei öffentlichen Vorhaben zu vertreten und einzubringen, Teilhabe oder Mitgestaltung der Bürger an einem Planungs- und Entscheidungsprozess. Beteiligung heißt hingegen nicht, dass die teilnehmenden Bürger auch die Entscheidungsmacht in der Angelegenheit hätten, zu der sie eine Stellungnahme und Empfehlung abgegeben haben. Entscheidungen durch Bürger selbst sind aber nur bei einer *Bürgerentscheid* möglich, was sich schon begrifflich und sachlich von *Bürgerbeteiligung* unterscheidet. Zwischen „entscheiden“ und „beteiligen“ besteht halt ein prinzipieller Unterschied. An Bürgerentscheiden können nur wahlberechtigte Gemeindeglieder teilnehmen, jedoch nicht Einwohner der Gemeinde.

In der Literatur werden mitunter die Verfahren der direkten Demokratie (Bürgerbegehren und Bürgerentscheid) fälschlicherweise als „Bürgerbeteiligung“ betrachtet.

„Direkte Demokratie und Bürgerbeteiligung sind unterschiedliche demokratische Beteiligungsformen. Direkte Demokratie zielt auf eine Entscheidung in einer politischen Sachfrage durch alle Abstimmungsberechtigten ab. Bürgerbeteiligung wiederum ist die Einbeziehung der Einwohnerinnen und Einwohner eines Gemeinwesens in politische und administrative Vorgänge, an deren Ende gewählte Repräsentanten oder die Verwaltung im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und gesetzlichen Aufgaben entscheiden. Anders gesagt: Bei der direkten Demokratie (wie auch beim Wählen) entscheiden die Wahlberechtigten. Bei der Bürgerbeteiligung ist sie in der Rolle der Beraterin, der Expertin oder der Einwenderin.

Wird mit der Verwendung des Begriffes ‚Bürgerbeteiligung‘ suggeriert, die Bürgerinnen und Bürger könnten direkt entscheiden, obwohl sie eigentlich nur am politischen Entscheidungsprozess eines Dritten beteiligt werden sollen, führt dies zu massiven Frustrationen, wenn die Empfehlungen nicht übernommen werden. Erwartungen werden geweckt, die am Ende enttäuscht werden. Wenn wir also über demokratische Beteiligung im weiten Sinne debattieren, müssen wir wissen, was wir mit Begriffen wie Bürgerbeteiligung eigentlich meinen.“<sup>2</sup>

**Bürgerbeteiligungsverfahren** sind kommunikative Prozesse, in denen Personen, die durch fehlendes Amt oder Mandat keinen Anspruch auf Mitwirkung an Entscheidungen haben, hier die Möglichkeit erhalten, durch das Einbringen von Wissen, Bewertungen und Empfehlungen auf die Entscheidungsfindung partiellen oder indirekten Einfluss zu nehmen. Dabei wird der Schwerpunkt weg von der eigentlichen Entscheidung und hin zu dem Weg verlagert, auf dem die Entscheidung getroffen wird.<sup>3</sup>

In der Praxis lassen sich folgende **Grundformen kommunaler Demokratie** unterscheiden, die in einem Neben-, Mit- und Gegeneinander agieren: repräsentative Demokratie, direkte Demokratie, partizipative Demokratie.

Roland Roth beschreibt „vielfältige kommunale Demokratie“ in sechs Grundelementen:

- Formen der repräsentativen Demokratie und ihrer Institutionen;
- Formen direkter Demokratie;
- Dialogorientierte, deliberative Beteiligungsformen;
- Beteiligung in Alltagsinstitutionen;
- Proteste, Bürgerinitiativen und soziale Bewegungen;
- Bürgerschaftliches Engagement.

Es wird eine Herausforderung sein, das produktive Neben- und Miteinander der verschiedenen Demokratieformen zu gestalten. Die Zukunft lokaler Demokratie wird auch davon abhängen, ob und wie es gelingt die Kommunalverwaltungen dabei mitzunehmen. Dass mehr Städte Beteiligungsleitlinien verabschiedet haben und Beteiligungsbeauftragte eingesetzt wurden, lässt auf jeden Fall hoffen. Das wäre auch nötig, um eine neuerliche Rücknahme demokratischer Ansprüche auf kommunaler Ebene zu vermeiden.

„Vielfältige kommunale Demokratie kann nur gestärkt werden, wenn es ihr gelingt, bessere Antworten auf aktuelle politische Herausforderungen zu finden – nicht zuletzt auf die wachsenden sozialen und sozialräumlichen Ungleichheiten und das Auseinanderdriften der Stadtgesellschaften. Die mit dem Erstarken rechtspopulistischer Gegenbewegungen verbundene politische Polarisierung wird auch den lokalpolitischen Alltag verändern. Es gilt auch unter Druck daran festzuhalten, dass nur ‚mehr Demokratie‘ die angemessene politische Antwort sein kann.“<sup>4</sup>

## Grundprinzipien für erfolgreiche Bürgerbeteiligung

Damit Bürgerbeteiligung nicht zur Alibiveranstaltung herabsinkt und bei den Beteiligten zu Enttäuschung und Verbitterung führt, müssen bestimmte Grundvoraussetzungen erfüllt werden. Deshalb wurden aus den Erfahrungen bisheriger Beteiligungsprozesse bestimmte Prämissen abgeleitet, um Bürgerbeteiligung erfolgreich gestalten zu können. Aus der Vielzahl der in der Literatur dazu angebotenen Kriterien, Prinzipien oder Standards lassen sich einige wichtige Grundprinzipien zusammenfassen, die erforderlich sind für eine erfolgreiche Bürgerbeteiligung.<sup>5</sup>

### □ Ergebnisoffenheit

Eine ernst gemeinte Bürgerbeteiligung muss ergebnisoffen sein, wenn sie zum Erfolg führen soll. Stehen gewünschte Ergebnisse von vornherein fest, dann wird ein Entscheidungsspielraum nur vorgetäuscht und die Beteiligten werden bald mit Unzufriedenheit und Unlust reagieren.

### □ Ziel- und Rahmensetzungen

Von Anfang an sind bei einem Beteiligungsverfahren klare Zielsetzungen, Rahmenbedingungen und Aufgabenstellungen zu bestimmen, damit sich Akteure nicht unter falschen Voraussetzungen an dem Verfahren beteiligen und Erwartungen enttäuscht werden. Zu den festzusetzenden Rahmenbedingungen gehören der Gegenstand der Beteiligung, die Gestaltungsspielräume, die das jeweilige Verfahren bietet, der Zeitplan, die Arbeitsweise, die Moderation, die verfügbaren Ressourcen (z.B. für Alternativgutachten der Einwohnerschaft) sowie (planungs-)rechtliche Grundlagen. Hierzu gehört auch, dass Beginn und Ende eines Beteiligungsverfahrens klar definiert sind und gegenüber allen Beteiligten und der Öffentlichkeit kommuniziert werden.

### □ Transparenz

Einwohnerinnen und Einwohner müssen über die bedeutsamen Vorhaben und über Beteiligungsaktivitäten und –möglichkeiten in einer Kommune frühzeitig und kontinuierlich infor-

miert werden. Das kann z.B. mit einer Vorhabenliste, einem Partizipationsportal und regelmäßigen (Stadtteil-)Informationsveranstaltungen gelingen. Zur Transparenz gehört es, alle wesentlichen Informationen zu den Planungen einer Kommune zu veröffentlichen und beteiligungsrelevante Datenbestände der kommunalen Verwaltung zur Nutzung und Weiterverwendung frei zugänglich zu machen. Zur Transparenz gehört auch eine klare und einfache Darstellung der Sachverhalte und möglichst der Verzicht auf komplizierte und nur für Fachleute verständliche juristische und technische Formulierungen, um so eine breite Öffentlichkeit ansprechen zu können.

#### □ **Dialogfähigkeit**

Die Teilnehmenden begegnen einander auf gleicher Augenhöhe innerhalb einer Kultur des achtsamen Zuhörens und der gegenseitigen Wertschätzung. Sie lassen sich darauf ein, unabhängig von den jeweiligen inhaltlichen Positionen fair miteinander umzugehen. Dazu gehört es, andere Informationen und Argumente zur Kenntnis zu nehmen, aber auch eigene Positionen und Bewertungen in Frage zu stellen. Die Beteiligten sind bereit, ohne Vorfestlegungen in ein Beteiligungsverfahren zu gehen und zeigen im Verlaufe des Beteiligungsverfahrens die notwendige Entwicklungs- und Lernbereitschaft. Um einen vertrauensvollen Dialog führen zu können, verständigen sich die beteiligten Akteure zu Beginn des Prozesses auf verbindliche Regeln.

#### □ **Vielfältige Mitwirkung**

Der Beteiligungsprozess soll für alle offen sein, die sich einbringen wollen, unabhängig von ihrem Alter, ihrem Bildungshintergrund, ihrer sozialen Lage und ihrer Staatsangehörigkeit. Bürgerbeteiligung sollte vom Stil so gestaltet werden, dass sich möglichst viele Menschen zum Mitmachen angesprochen fühlen. Niedrigschwellige Zugänge und eine Zufallsauswahl der Teilnehmer können dazu beitragen, dass alle Bevölkerungsgruppen (z. B. Kinder und Jugendliche, Zugewanderte, sozial Benachteiligte) die gleichen Beteiligungschancen bekommen. Ebenso darf ein Bürgerbeteiligungsprozess nicht durch Einzelinteressen dominiert werden. Daher soll er so organisiert und moderiert werden, dass die vielfältigen Interessen, Belange und Meinungen sichtbar und im Prozess fair berücksichtigt werden. Schwer erreichbare Bevölkerungsgruppen, die von einem Vorhaben betroffen sind, sollen gezielt und aktivierend angesprochen und bei ihrer Mitwirkung unterstützt werden.

#### □ **Rechtzeitige Einbeziehung**

Ein politisches Engagement von Einwohnerinnen und Einwohnern bei Bau- und Infrastruktur- oder anderen Projekten findet häufig erst dann statt, wenn persönliche Betroffenheit fühlbar wird. Doch stellt sich diese persönliche Betroffenheit oft erst dann ein, wenn bereits „alle Messen gelesen“ sind, d.h., wenn Entscheidungsprozesse schon ein Stadium erreicht haben, in dem die Möglichkeiten zur Einflussnahme nur noch begrenzt oder gar nicht mehr möglich sind. Deshalb scheint es angeraten, Bürgerbeteiligung so früh als möglich zu organisieren. Je früher die Bürgerinnen und Bürgern im Vorfeld der Realisierung solcher Projekte beteiligt werden, umso besser kann es gelingen, beizeiten einen Ausgleich von Interessenkonflikten zu ermöglichen und Bürgerbeteiligung erfolgreich zu gestalten.

AG

<sup>1</sup>Beim Netzwerks Bürgerbeteiligung können unter [www.netzwerk-buergerbeteiligung.de](http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de) Leitlinien ausgewählter Städte abgerufen werden.

<sup>2</sup>Positionspapier Nr. 19: Direkte Demokratie und Bürgerbeteiligung verbinden, 11. Nov. 2017, Mehr Demokratie e.V., ([www.mehr-demokratie.de](http://www.mehr-demokratie.de)).

<sup>3</sup>Vgl. Ortwin Renn: Warum Bürgerbeteiligung?, ([www.mediationsallianz.de](http://www.mediationsallianz.de))

<sup>4</sup>Roland Roth: Bürgerbeteiligung und kommunale Demokratie, in: eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 04/2018, ([www.netzwerk-buergerbeteiligung.de](http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de)).

<sup>5</sup>Siehe hierzu u.a.: Praxisleitfaden Bürgerbeteiligung. Die Energiewende gemeinsam gestalten, [www.leitfaden-buergerbeteiligung.de/](http://www.leitfaden-buergerbeteiligung.de/) - Empfehlungen für eine verlässliche und wirksame kommunale Beteiligungspolitik sowie „Qualitätskriterien Bürgerbeteiligung“ im Netzwerk Bürgerbeteiligung, [www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/](http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/) -



*Die Zehn Grundsätze für die Qualität von Bürgerbeteiligung, [www.bertelsmann-stiftung.de/](http://www.bertelsmann-stiftung.de/) - Qualitätskriterien für Bürgerbeteiligungsprozesse. Selbstverständnis der Mitglieder der MediationsAllianz Baden-Württemberg, [www.mediationsallianz.de/](http://www.mediationsallianz.de/)*

## Öffentlichkeitsbeteiligung beim Netzausbau

Die mit der Energiewende verbundenen Ziele treffen bei vielen Menschen in Deutschland grundsätzlich auf Zustimmung. Konkrete Maßnahmen hingegen – sei es im Bereich der Windenergie oder der Stromtrassen – sind oft umstritten, vor allem, wenn sie „vor der eigenen Haustüre“ vollzogen werden sollen. Erhebliche negative Auswirkungen auf die Lebens- und Umweltqualität vor Ort werden befürchtet. Vielerorts bildet sich organisierter Protest. Sprachlosigkeit und Streit dominieren den Umgang zwischen Vorhabenträgern und Öffentlichkeit. Im Ergebnis verzögern sich viele Planungs- und Genehmigungsverfahren und vor allem kleinere Gemeinden sehen sich angesichts der Komplexität der Verfahren und Sachverhalte überfordert.

Kann eine frühzeitige – über Formales hinausreichende – Beteiligung dazu beitragen, produktiv mit den vielfältigen Konflikten umzugehen und abgebrochene Gespräche zwischen unterschiedlichen Interessensgruppen und Verfahrensbeteiligten wieder in Gang bringen? Das Difu hat eine solche Maßnahme näher betrachtet und evaluiert, den „PlanungsdialoG Borgholzhausen“, der durch die Übertragungsnetzbetreiberin Amprion GmbH initiiert wurde. Mit diesem Beteiligungsverfahren betreten die Vorhabenträgerin und die Öffentlichkeit vor Ort Neuland: Eingesetzt und erprobt wurde ein neues Beteiligungskonzept, das vom Difu wissenschaftlich begleitet wurde. Die Ergebnisse zeigen, dass der Planungsdialog ein gutes Format für freiwillige, frühzeitige Beteiligung ist.

Zur Erprobung des Verfahrens wählte Amprion einen dreistufigen, informellen Dialog, der bei der Planung eines im Rahmen des Energieleitungsausbaugesetzes (EnLAG) entstehenden Teilabschnitts (Ausbau der Verbindung Nr. 16 Gütersloh – Wehrendorf BI. 4210 im Stadtgebiet Borgholzhausen) eingesetzt werden sollte. In der 2018 durchgeführten ersten Phase des „Planungsdialogs Borgholzhausen“ ging es vor allem darum, die Planung der Vorhabenträgerin transparent zu machen, lokales Wissen einzubeziehen, neue Wege der Kommunikation zu erproben sowie das unternehmensinterne Kommunikations-Know-how zu erweitern. Besondere Bedeutung kam dabei der Zusammensetzung und damit auch der Auswahl der Teilnehmenden des Planungsdialogs zu.

Neben den Ausgewählten eines möglichst vielfältigen Interessenspektrums (Bürgerinitiative, Träger öffentlicher Belange, Verwaltung, Wirtschaft) wurde eine festgelegte Anzahl von Bürger\*innen per Zufallsauswahl (Los) in das Gremium des Planungsdialogs aufgenommen. Insbesondere diese für das Unternehmen neue Art der Auswahl von Beteiligten sowie die Rolle der dadurch involvierten Bürger\*innen stellten einen Schwerpunkt der begleitenden Evaluation dieser ersten Phase dar.

Die Evaluation zeigt, dass die neue Beteiligungsform trotz schwieriger Ausgangslage Wirkung zeigte: Durch den Planungsdialog gelang es, die Kommunikation zwischen unterschiedlichen Akteuren neu in Gang zu bringen und kritische Stimmen einzubeziehen. Zum Erfolg trugen die professionelle, externe Moderation bei, die Mitwirkung bislang nicht involvierter, per Los ausgewählter Bürger\*innen sowie das Engagement unternehmensinterner Fachleute, die bereit waren, im „Maschinenraum der Bürgerbeteiligung“ mitzuwirken. Konflikte wurden ausgehalten, Meinungsunterschiede offengelegt, Entscheidungsspielräume für Planungsalternativen eröffnet. Die Ergebnisse des Formats, das regelmäßige, moderierte Treffen im geschützten Raum vorsieht, belegen, Beteiligung ist ein gemeinsamer Prozess, der von allen Transparenz, Konfliktbereitschaft, Durchhaltevermögen und Lernbereitschaft verlangt. Der

Planungsdialog illustrierte deutlich, welcher Mehrwert – auch für Vorhabenträger – im aktiven und nicht reaktiven Dialog liegt. Dies klingt einfach, ist aber nicht selbstverständlich und bei weitem nicht übliche Praxis. Es setzt eine entsprechende Haltung zu Kommunikation und Beteiligung voraus.

*(Deutsches Institut für Urbanistik, Difu-Berichte 2/2019)*

## Preis für Kinder- und Jugendbeteiligung

Ab sofort können Kinder- und Jugendbeteiligungsprojekte sich um die „Goldene Göre“ bewerben. Der Preis ist mit insgesamt 30.000 Euro der bundesweit höchstdotierte Preis für die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen. Die Bewerbungsfrist endet am 31. Januar 2020.

Die Bewerbungsphase um den Preis für Kinder- und Jugendbeteiligung ist gestartet. Mit dem Preis will das Deutsche Kinderhilfswerk Projekte würdigen, bei denen Kinder und Jugendliche beispielhaft an der Gestaltung ihrer Lebenswelt mitwirken. Das Deutsche Kinderhilfswerk (DKHW) will damit im Sinne der UN-Kinderrechtskonvention für eine stärkere Beteiligung von Kindern und Jugendlichen werben.

Die Bereitschaft zur politischen Teilhabe braucht nicht erst im Erwachsenenalter geweckt zu werden. Viele Kinder und Jugendliche möchten mitreden können, wenn es um ihre Belange geht. Gelegenheiten dafür zu schaffen, bedeutet eine Chance für alle: Kinder und Jugendliche lernen demokratische Abläufe und Verhaltensweisen kennen und erwerben soziale Kompetenzen. Politisch verantwortliche Erwachsene erfahren mehr über die Bedürfnisse und Interessen der jungen Mitbürger/innen und können ihre Entscheidungen besser danach ausrichten.

Kinder und Jugendliche haben beispielsweise ein ganz anderes Zeitgefühl als Erwachsene. Sie erwarten kurzfristige und schnelle Lösungen für ihre Anliegen und Probleme. Dies ist sowohl bei der Dauer von Planungsprozessen als auch für die Phase zwischen Planungen und ihrer Umsetzung zu berücksichtigen. Wenn trotz aller Bemühungen gemeinsam entwickelte Vorstellungen nicht kurzfristig realisiert werden können, müssen die Gründe dafür einsehbar und verständlich gemacht werden. Ebenso sind stundenlange Sitzungsroutinen (ellenlange Tagesordnungen, überflüssige Redebeiträge) ohne irgendwelche Freiräume ein Horror. Kinder und junge Menschen wünschen lebendige Formen, die auch Spaß machen und bei denen etwas rauskommt – Wünsche, die durchaus bei den meisten Erwachsenen auf Gegenliebe stoßen dürften.

Kinder- und Jugendbeteiligung ist eine Chance für alle: Junge Menschen lernen demokratische Abläufe und Verhaltensweisen kennen und politisch verantwortliche Erwachsene erfahren mehr über die Bedürfnisse und Interessen junger Mitbürger/innen. Was muss bei Beteiligungsverfahren mit Kinder- und Jugendlichen beachtet werden und welche Beteiligungsmodelle eignen sich hierfür?

Die Erfahrung zeigt, dass für Erwachsene entwickelte Beteiligungsmodelle nicht ohne weiteres auf die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen übertragbar sind. Es bedarf alters- und interessenmäßig angepasster Mitwirkungsmöglichkeiten.

Genauso wie Erwachsene wollen Kinder und Jugendliche ernst genommen werden. Bei Angeboten zur Kinder- und Jugendbeteiligung darf es sich nicht bloß um pädagogische „Spielwiesen“ handeln. Es geht um reale Entscheidungsprozesse und nicht um deren Simulation.

Besondere Aufmerksamkeit muss auch in der Kinder- und Jugendbeteiligung ihrer sozialen Ausgewogenheit gelten. Die eingesetzten Beteiligungsverfahren sind deshalb ebenso darauf zu überprüfen, ob sie wirklich alle Zielgruppen, d.h. auch benachteiligte Kinder- und Jugendliche, erreichen und ggf. entsprechend zu erweitern oder zu modifizieren sind.

Seit über fünfzehn Jahren zeichnet das Deutsche Kinderhilfswerk Kinder und Jugendliche für ihr soziales und politisches Engagement mit der „Goldenen Göre“ aus. Gewürdigt werden dabei Projekte, die sich im Sinne der UN-Kinderrechtskonvention für eine stärkere Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in allen sie betreffenden Fragen in beispielhafter Weise einsetzen. Auch weiterhin werden Kinder- und Jugendprojekte unter dem Beteiligungsaspekt durch die Vergabe des neuen Deutschen Kinder- und Jugendpreises mit der „Goldenen Göre“ als Preisfigur geehrt. Um aber der Vielfältigkeit der Projekte gerecht zu werden und die Umsetzung dieser durch die Kinder und Jugendlichen gezielter zu würdigen, wird es einige Neuerungen geben.

Um die Kinder und Jugendlichen in den Vordergrund zu stellen, brauchte es eine Veränderung des Namens: Aus der „Goldenen Göre“ wird nun der „Deutsche Kinder- und Jugendpreis“. Der neue Titel macht sofort deutlich, wer die Hauptakteurinnen und Hauptakteure sind – das ist dem DKHW wichtig. Denn der Deutsche Kinder- und Jugendpreis geht nur an Projekte, die Kinder und Jugendliche bei der Planung und Umsetzung auf allen Ebenen in hohem Maße beteiligen.

Projekte können sich online in den Kategorien „Solidarisches Miteinander“, „Politisches Engagement“ und „Kinder- und Jugendkultur“ bewerben. Durch die Unterteilung in spezielle Preiskategorien können die einzelnen Beteiligungsprojekte eine individuellere Würdigung erhalten. Nachdem eine Fachjury sechs Projekte je Kategorie nominiert hat, wird eine Kinderjury die Preisträgerinnen und Preisträger ermitteln. Die Kinder und Jugendlichen der Gewinnerprojekte erhalten die „Goldene Göre“ bei einer Preisverleihung im Europa-Park in Rust.

In jeder der drei Kategorien wird ein Preisträgerprojekt mit 6.000 Euro gekürt. Außerdem wird es jeweils eine lobende Erwähnung geben, die mit 3.000 Euro dotiert ist. Zusätzlich wird ein Projekt mit dem Europa-Park JUNIOR CLUB Award gekürt, welcher mit 3.000 Euro gewürdigt wird.

*Bewerbungen sind abzugeben unter: [www.dkhw.de/aktionen/deutscher-kinder-und-jugendpreis/](http://www.dkhw.de/aktionen/deutscher-kinder-und-jugendpreis/)*

## **Empfehlungen der Baulandkommission werfen Licht und Schatten**

### **Das Deutsche Institut für Urbanistik zu den Empfehlungen**

Die Bundesregierung hat sich eine Agenda gegeben, die es im Sinne einer stärker am Gemeinwohl ausgerichteten Stadtentwicklung umzusetzen und weiterzuentwickeln gilt. Auch die Länder sind gefordert und müssen unterstützen.

Die Ergebnisse der Expertenkommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik – Baulandkommission“ des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) liegen seit dem 2. Juli 2019 vor. Angesichts der in vielen Ballungsräumen anzutreffenden Steigerungsraten bei Immobilienpreisen und Mieten und der daraus resultierenden Probleme vor allem bei der Bereitstellung von Bauland für die soziale Wohnraumversorgung und von Flächen für die öffentliche Infrastruktur (Schulen, Kitas, öffentliches Grün etc.), waren die Erwartungen an die Kommission hoch. Bereits im Vorfeld gab es einen intensiven Diskurs in der Fachöffentlichkeit mit der Forderung einer grundlegenden Neuaufstellung der Bodenpolitik. Das Deutsche Institut für Urbanistik hat sich hieran gemeinsam mit dem vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung maßgeblich beteiligt und mit der „Bodenpolitischen Agenda 2020-2030“ im Herbst 2017 einen Katalog von geeigneten Maßnahmen vorgeschlagen, um die Voraussetzungen für ein Umsteuern zu einer gemeinwohlorientierten Entwicklung unserer Kommunen zu schaffen. In der „Fachcommunity“ und auch bei den kom-



munalen Spitzenverbänden gab es ein sehr breites Einvernehmen über Ziele und die erforderlichen Maßnahmen.

### **Gemeinwohlorientierung oder Deregulierung**

Die Baulandkommission greift diese Fäden auf. Das in der Präambel erfreulicherweise aufgeführte Bekenntnis zur Notwendigkeit einer stärkeren Gemeinwohlorientierung des Eigentums muss nun konsequent bei der Umsetzung der Empfehlungen aufgegriffen werden. Viele Vorschläge der Kommission gehen in die richtige Richtung. Der erhoffte große Wurf ist es aber nicht und war angesichts der heterogenen Interessenlage der Beteiligten auch nicht zu erwarten. Wenn beispielsweise von der Immobilienbranche stereotyp an dem Gedanken festgehalten wird, dass Deregulierung und weniger Staat die Lösung des Problems sind, zeugt dies von fundamentalen Zielkonflikten, denn gerade diese Rezepte sind in dem durch strukturelle Knappheit – Endlichkeit der Ressource Boden – geprägten Immobilienmarkt die Ursache für die festzustellenden Probleme und Handlungserfordernisse. Diesen Zielkonflikt wollten zumindest Teile der Koalitionsfraktionen bei der Formulierung des Kommissionsberichts nicht auflösen.

### **Bodenvorratspolitik durch Kommunen**

Zu begrüßen ist vor allem, dass der Kommissionsbericht eine aktive Boden- und Liegenschaftspolitik von Bund, Ländern und Kommunen einfordert. So wird eine Weiterentwicklung der Verbilligungsrichtlinie der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) und die Übernahme vergleichbarer Regelungen auch für andere Akteure (z.B. die Länder) vorgeschlagen. Die Bedeutung einer langfristig angelegten Bodenvorratspolitik durch die Kommunen wird herausgestellt. Finanzschwache Kommunen sollen dabei unterstützt werden, u.a. indem bestehende rechtliche Schranken angepasst werden. Erbbaurecht und Konzeptvergabe werden als wichtige Instrumente benannt. Deren gezielte Anwendung soll unterstützt werden. Auch das Erfordernis zum Ausbau von Personalkapazitäten und die Sinnhaftigkeit einer Fortbildungsinitiative werden reklamiert. Insgesamt werden damit zentrale Rahmenbedingungen für eine nachhaltige kommunale Bodenpolitik angesprochen und zahlreiche unterstützende Maßnahmen durch Bund und Länder benannt.

Auch zur Weiterentwicklung der nach dem Baugesetzbuch bestehenden kommunalen Handlungsmöglichkeiten finden sich im Kommissionsbericht Empfehlungen. Positiv ist hier vor allem die Einführung eines sektoralen Bebauungsplans herauszustellen. Auf der Basis eines solchen einfachen Bebauungsplans sollen Vorhabenträger auch bei Nachverdichtungsmaßnahmen in unbeplanten Innenbereichen („34er-Bereiche“) verpflichtet werden können, damit einen Anteil der Geschossfläche für den sozialen Wohnungsbau zu nutzen. Da ein Großteil des Baugeschehens sich in solchen Gebieten abspielt, kann auf diesem Wege ein wichtiger Beitrag zur Intensivierung des sozialen Wohnungsbaus geleistet und einer sozialen Entmischung entgegengewirkt werden. Diese gute Idee wird durch die vorgeschlagene Befristung dieses Instruments allerdings entwertet.

### **Kommunales Vorkaufsrecht weiterentwickeln**

Auch die Empfehlungen, das kommunale Vorkaufsrecht weiterzuentwickeln und das bisher „stumpfe“ Baugebot im Sinne des Grundsatzes „Baurechte schaffen auch Baupflichten“ praxisgerechter auszugestalten, gehen in die richtige Richtung. Beim Vorkaufsrecht soll die Ausübungsfrist von zwei auf drei Monate verlängert werden. Auch die in der Fachdiskussion von verschiedener Seite vorgeschlagene Klarstellung, dass die Wohnbedürfnisse der Gemeinde ein die Ausübung eines Vorkaufsrechts rechtfertigender Gemeinwohlgrund sein können, wird aufgegriffen. Weitergehende Vorschläge aus der Fachdiskussion, insbesondere die Schärfung

des preislimitierten Vorkaufsrechts bleiben allerdings unberücksichtigt. Wie die empfohlenen Erleichterungen beim Baugebot konkret aussehen sollen, bleibt unklar. Die Einführung eines neuen Instruments zur Aktivierung dispers verteilter innerstädtischer Flächenpotenziale wird lediglich als Prüfauftrag aufgeführt. Dass Verschärfungen der Eingriffsmöglichkeiten der Kommunen in Eigentumsrechte dabei ausdrücklich ausgeschlossen werden, geht auf eine entsprechende Formulierung im Koalitionsvertrag zurück. Dies deutet auf eine gewisse Halbherzigkeit und einen möglicherweise noch auszutragenden politischen Konflikt.

### **Lärmschutz und Nutzungskonflikte**

Bewegung scheint es bei Hemmnissen für städtebauliche Entwicklungen in lärmvorbelasteten Gebieten zu geben. Im Bericht der Kommission wird ein Vorschlag des Bundesumweltministeriums (BMU) zur Einführung einer Experimentierklausel angesprochen. Beim Lärmschutz sollen Nutzungskonflikte zwischen Gewerbebetrieben und heranrückender Wohnbebauung besser bewältigt werden können. Wie diese konkret ausgestaltet werden sollten, bleibt allerdings offen. Vor allem wird dabei zu beachten sein, dass solche Änderungen nicht zu einer Verschlechterung der Umweltbedingungen in den Städten führen. Denn es muss vorrangig um die Gewährleistung guter, gesunder Lebensbedingungen gehen. Einige Empfehlungen gehen auch ganz an den sich aktuell vor allem in den stark wachsenden Ballungsräumen stellenden Erfordernissen vorbei, wie z.B. die Schaffung eines dörflichen Wohngebiets oder die Verlängerung der Geltung von § 13b BauGB. Wirkungen entfalten die genannten Regelungen vor allem in Regionen, in denen gar keine Engpässe bei der Baulandbereitstellung bestehen.

### **Ungelöste Fragen**

Leider gelingt es dem Kommissionsbericht nicht, eine konsistente politische Agenda zu beschreiben und gesetzesscharfe Empfehlungen zu formulieren, wo dies notwendig ist. Stattdessen viele gut gemeinte, aber unverbindliche „Überschriften“, zum Teil auch Prüfaufträge. Ein grundlegender Zielkonflikt bleibt ungelöst: die Frage, in welchem Maße der Staat auf die Immobilienmärkte Einfluss nehmen muss. Wer weitere Verschärfungen der Eingriffsmöglichkeiten der Kommunen in Eigentumsrechte von vornherein ausschließt, stellt sich dieser Frage nicht ernsthaft.

Manche sinnvollen Maßnahmen sind gar nicht enthalten, und eine Priorisierung etwa mit Blick auf die Wirksamkeit der Instrumente findet nicht statt. Andere Maßnahmen, z.B. die Empfehlungen für den Außenbereich, lassen sich bestenfalls mit Wahlkreisinteressen von Abgeordneten im ländlichen Raum erklären. Möglicherweise versteckt sich hinter einem so abgefassten Bericht mehr Dissens als Konsens der Koalitionspartner. Für die angespannten Wohnungsmärkte wäre das eine schlechte Nachricht. Der Abschlussbericht ist ein politischer Bericht, der ohne die Fachleute beschlossen wurde, und deren Expertise und Einschätzung leider auch nicht mehr transparent ist.

Ein solcher politischer Bericht hätte aber die Chance geboten, gesetzesscharfe – also sehr konkrete – Empfehlungen auszusprechen und den notwendigen legislativen Prozess in den Koalitionsfraktionen zu präjudizieren und zu beschleunigen. Genau dies ist aber nicht gelungen. Angesichts der kurzen Restlaufzeit der Legislatur – wenn man die gesetzgebungsträge Wahlkampfzeit einrechnet – sind punktuelle Verbesserungen wohl wahrscheinlicher als „ein großer Wurf“.

Die Empfehlungen der Baulandkommission können abgerufen werden unter:  
[www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2019/07/20190702-Baulandkommission.html](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2019/07/20190702-Baulandkommission.html)

(Quelle: *Difu-Berichte* 3/2019)

**Impressum:**

Kommunalpolitisches Forum Sachsen e.V.  
01127 Dresden  
Großenhainer Straße 99  
Tel.: 0351-4827944 oder 4827945  
Fax: 0351-7952453  
[info@kommunalforum-sachsen.de](mailto:info@kommunalforum-sachsen.de)  
[www.kommunalforum-sachsen.de](http://www.kommunalforum-sachsen.de)  
Redaktion: A. Grunke  
V.i.S.d.P.: P. Pritscha

*Die Kommunal-Info dient der kommunalpolitischen Bildung und Information und wird durch Steuermit-tel auf der Grundlage des von den Abgeordneten des Sächsischen Landtags beschlossenen Haushalts finanziert.*

SACHSEN

