



Mitgestaltende Bürgerbeteiligung verbindlich verankern: Leitlinien, Satzungen und Co.

Angelika Vetter, Helmut Klages, Frank Ulmer

1. Warum Leitlinien oder Satzungen zur Verstärkung von mehr mitgestaltender Bürgerbeteiligung?

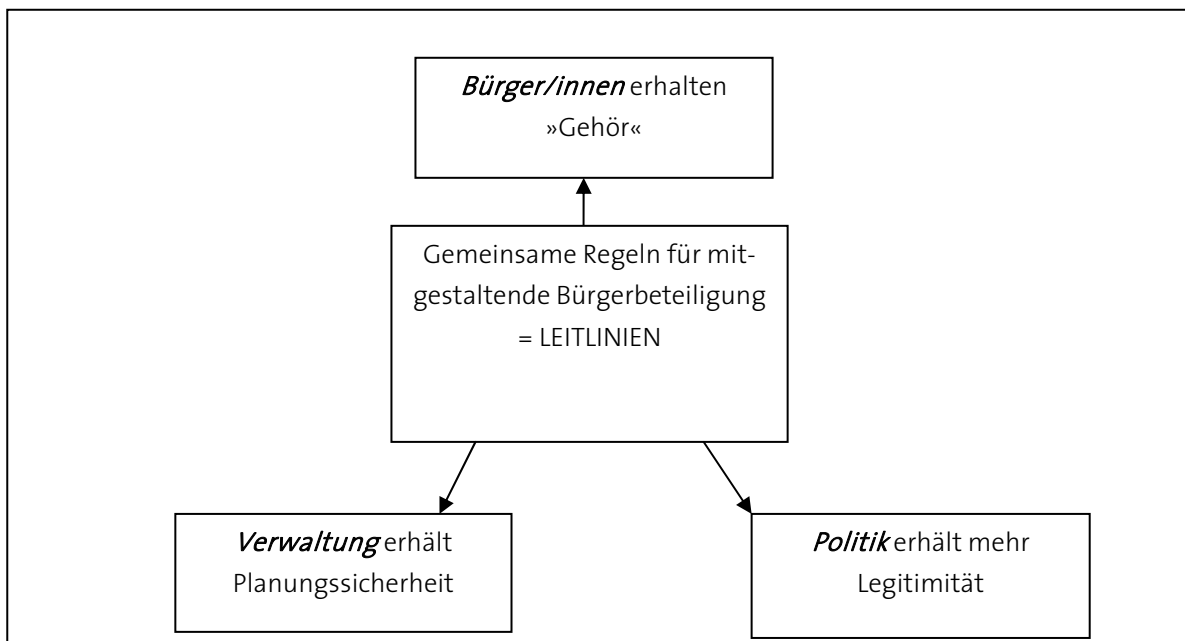
»Mehr Bürgerbeteiligung« – so lautet spätestens seit der dammbruchartigen Entwicklung der Demokratiediskussion im Zusammenhang mit den Protesten um den Neubau des Stuttgarter Hauptbahnhofs die Antwort der Stunde. Dabei wird in der aktuellen Debatte vielerorts und zugespitzt eine Verstärkung »direktdemokratischer« Verfahren¹ gefordert, die die repräsentativen Strukturen ergänzen sollen. Angeführt wurde diese Diskussion in den letzten Jahren vor allem durch die Vertreter von Mehr Demokratie e.V.

Parallel zum Einsatz direktdemokratischer Beteiligungsformen haben in der politischen Praxis in den letzten Jahren jedoch auch andere, stärker dialogorientierte, kooperative Beteiligungsformate Verbreitung gefunden. Bislang werden diese vor allem auf der kommunalen Ebene eingesetzt, wenn es um die Bearbeitung weitreichender oder strittiger lokaler Fragen geht. Zu ihnen gehören unter anderem Zukunftswerkstätten, Stadtteilforen, runde Tische, Planungszellen, Bürgerhaushalte oder Stadteilkonferenzen (vgl. z.B. Holtkamp u.a. 2006; Kersting 2008; Smith 2009). Adressaten dieser Beteiligungsformate sind einzelne Bürger/innen, Bürgerinitiativen, Vereine, Verbände, Verwaltungsfachleute und Vertreter/innen der Gemeinderäte. Den Verfahren ist gemeinsam, dass sie gesetzlich nicht vorgeschrieben, in ihrem Ablauf nicht geregelt und in ihrem Ergebnis für die politischen Entscheidungsträger nicht bindend sind. Im Idealfall führen sie zu einem dialogisch erarbeiteten Konsens unter allen Beteiligten. Allerdings sind die Verfahren bislang in ihrer Wirkung eingeschränkt. Sie sind nicht prozesshaft angelegt, d.h., es handelt sich meist um einmalige Beteiligungsverfahren. Sie mobilisieren in der Regel keine breiten Bevölkerungsschichten zur Beteiligung, d.h. höher gebildete, ressourcenstarke Bevölkerungsgruppen nehmen an diesen Beteiligungsformen verstärkt teil. Die Initiierung erfolgt zumeist durch die Verwaltung, d.h. die Bürgerschaft kann die Beteiligung damit nicht von sich aus einfordern. Es gibt in der Regel keine Verlässlichkeit darüber, wann diese Formen der Beteiligung stattfinden. Dasselbe gilt hinsichtlich der Frage, wer über die Verfahren entscheidet und wer dabei welche Zuständigkeiten hat. Die Verbindlichkeit der Ergebnisse ist in der Regel nicht gewährleistet, da die Verfahren meist von den repräsentativen Entscheidungsprozessen »entkoppelt« sind. Ihre Finanzierung ist häufig offen und ein regelmäßiger Einsatz damit Seltenheit.

¹ Verstanden werden darunter Bürgerbegehren und Bürgerentscheide auf kommunaler Ebene sowie Volksentscheide auf Länderebene, die eine direkte Entscheidung der Bürger über Sachfragen implizieren.

Vertrauen zwischen Bürgerschaft, Politik und Verwaltung und eine größere Bereitschaft, die eigenen Interessen in die entsprechenden Planungsprozesse einzubringen, können unter solchen Bedingungen nicht wachsen. Dennoch liegt – unseres Erachtens – gerade hier ein Schlüssel zur Lösung des Beteiligungs- und Unterstützungsdefizits, das allgegenwärtig beklagt wird.²

Abb. 1: Die Schaffung einer Win-Win-Win-Situation als Erfolgsbedingung für mitgestaltende Bürgerbeteiligung



Vor allem durch eine »mitgestaltende Bürgerbeteiligung«, die systematischer und verbindlicher gestaltet wird und die auf dialogorientierte, kooperative Beteiligungsformate zurückgreift, kann aus unserer Sicht Beteiligungsbereitschaft gezielt geweckt werden. Das gegenseitige Misstrauen der Beteiligten kann abgebaut und an seiner Stelle eine Beteiligungs- und Vertrauenskultur entwickelt werden, in der die Kluft zwischen Bürgerschaft und Politik geringer ist als heutzutage. Um dies zu gewährleisten, muss »mehr Bürgerbeteiligung« jedoch von allen Beteiligten, d.h. von Bürger/innen, Verwaltung und Vertreter/innen der politischen Parteien befürwortet und unterstützt werden. Es dürfen von keiner Seite grundsätzliche Widerstände aufgebaut werden. Vielmehr müssen alle Beteiligten in der Bürgerbeteiligung eine »Win-win-win«-Situation erkennen, von der sie sich Vorteile versprechen (vgl. Abb. 1): Die Bürger/innen müssen darauf vertrauen können, dass ihnen verbindlich mehr »Gehör« geschenkt wird. Die Verwaltung muss erkennen, dass sie auf ein Mehr an Planungssicherheit bauen

² Vgl. zur Notwendigkeit von mehr lokaler Bürgerbeteiligung aus demokratietheoretischer Sicht bereits Dahl (1967).



kann. Und die Politik muss sich bewusst sein, dass durch mitgestaltende Bürgerbeteiligung auch ihre Position im Kräftedreieck kommunaler Planungs- und Entscheidungsprozesse gestärkt wird. Dies kann unterstützt werden, wenn sich Bürger/innen, Verwaltung und Politik auf die Entwicklung eines gemeinsamen »Regelwerks« einigen, um Bürgerbeteiligungsprozesse zu verstetigen. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass alle relevanten Akteure an den Vereinbarungen und deren Umsetzung interessiert sind (vgl. auch Klages/Vetter 2011; Klages u.a. 2009). Entsprechende »Leitlinien« oder »Satzungen« für mehr Bürgerbeteiligung können helfen, Klarheit im Hinblick auf Zuständigkeiten, Prozesse und Ergebnisse im Rahmen von Bürgerbeteiligungsprozessen zu schaffen. Gleichzeitig erleichtern sie den Aufbau von Sicherheit und Vertrauen durch die Verstetigung dieser kooperativen Prozesse.

2. Grundlegende Aspekte von Leitlinien zur Verstetigung von mehr mitgestaltender Bürgerbeteiligung

Im Frühjahr 2011 beschloss der Heidelberger Gemeinderat, ein »trialogisch« besetztes Gremium aus Bürgervertreter/innen, Gemeinderatsmitgliedern und Verwaltungsangehörigen einzusetzen, um in einem kooperativen Prozess Regeln bzw. »Leitlinien« für eine intensive, wirkungsvolle und für alle Seiten befriedigende Bürgerbeteiligung zu entwickeln.³ Wissenschaftlich begleitet wurde der Arbeitskreis durch die Autoren dieses Beitrags. Die Ergebnisse des Entwicklungsprozesses (neben den Leitlinien selbst auch der Entwurf einer entsprechenden Satzung sowie der Entwurf einer entsprechenden Verwaltungsvorschrift) wurden im Februar 2012 dem Oberbürgermeister der Stadt Heidelberg übergeben. Es folgte eine dreimonatige Offenlegungs- und Diskussionsphase in Form von verschiedenen verwaltungsinternen und öffentlichen Veranstaltungen. Im Juli 2012 wurden die anschließend überarbeiteten Leitlinien vom Heidelberger Gemeinderat angenommen. Zu den wesentlichen Merkmalen der Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung in der Stadt Heidelberg, die in acht Arbeitskreis- und verschiedenen Unterarbeitskreissitzungen erarbeitet wurden, gehören zumindest acht Aspekte, die im Folgenden vorgestellt werden. Sie sind aus unserer Sicht notwendig, damit »Leitlinien« oder »Satzungen« für mehr Bürgerbeteiligung ihre Wirkung bezüglich des Aufbaus von gegenseitigem Vertrauen bei gleichzeitiger Sicherstellung von Transparenz, Offenheit, Verantwortlichkeit, Effizienz und Effektivität angemessen entfalten zu können.

1. Sicherstellung von Frühzeitigkeit

Bürgerbeteiligung muss so früh wie möglich einsetzen, um die Ergebnisoffenheit des Planungsprozesses so weit wie möglich zu gewährleisten. Bürger und Bürgerinnen beteiligen sich häufig erst, wenn ein Projekt bereits in der Umsetzungsphase angekommen ist und kaum mehr Gestaltungsmöglichkeiten bestehen. Nur

³ Vgl. zu Details der Leitlinien <http://www.heidelberg.de/servlet/PB/menu/1211760/index.html>. Die zentralen Grundsätze der Leitlinien gelten unabhängig davon, ob einzelne Projekte im Zuständigkeitsbereich des Gemeinderats oder im Zuständigkeitsbereich des Oberbürgermeisters liegen. Entwürfe für eine Satzung bzw. eine Verwaltungsvorschrift greifen die Inhalte der Leitlinien auf und sollen die Verbindlichkeit der Grundsätze und Regelungen der Bürgerbeteiligung für den Gemeinderat und die Verwaltung stärken.



wenn Bürgerbeteiligung bereits in den frühen Planungsphasen eines Projektes einsetzt, können sich in der Öffentlichkeit Interessen entwickeln und artikulieren, und nur dann kann gegebenenfalls auch die Frage eines »ob« diskutiert werden (Null-Lösung). Diese Forderung findet in der Regel breite Zustimmung. Zentral ist jedoch, dass diese Forderung nach Frühzeitigkeit auch durch konkrete Verfahren der Information der Bürgerschaft sichergestellt wird.

In Heidelberg wurde zur Gewährleistung einer frühzeitigen Information der Öffentlichkeit über Projekte der Verwaltung und der Politik ein bisher unbekanntes Instrument entwickelt: die »Vorhabenliste«. Sie wird im Vorraum von Entscheidungen und Festlegungen gegenüber Dritten von der Verwaltung erstellt, vom Gemeinderat in einem beschleunigten Verfahren verabschiedet. Sie wird digital veröffentlicht und in geringeren Abständen aktualisiert und neu gedruckt. Ihre Aktualisierung erfolgt fortlaufend. Die Heidelberger Vorhabenliste informiert u.a. auch darüber, ob bei einem städtischen Projekt Bürgerbeteiligung bereits von Seiten der Verwaltung oder der Politik aus vorgesehen ist, oder ob – wenn gewünscht – die Bürgerschaft von sich aus aktiv werden sollte.

2. Geltendmachung von Beteiligungswünschen von verschiedenen Seiten

Entsprechend der Gemeindeordnung Baden-Württembergs kann Bürgerbeteiligung bereits heute von Seiten der Bürgerschaft angeregt werden – allerdings mit unrealistisch hohen Hürden. Die Heidelberger Leitlinien definieren deshalb ergänzende Möglichkeiten, wie die Bürger von sich aus zusätzliche Beteiligungswünsche anmelden können, z.B. über die Einbringung einer Unterschriftenliste, über die Bezirksbeiräte, über den Jugendgemeinderat oder über den Ausländer- und Migrationsbeirat. Darüber hinaus sollen sich auch die Verwaltung und der Gemeinderat als wichtige Impulsgeber für Bürgerbeteiligungsprojekte verstehen.

3. Prozesshafte Bürgerbeteiligung

Planungs- und Entscheidungsprozesse sind bei größeren Projekten mehrstufig. Dasselbe muss für Bürgerbeteiligungsprozesse gelten. Das heißt, Bürgerbeteiligung muss ein Projekt über verschiedene Planungs- und Bearbeitungsphasen hinweg »prozesshaft« begleiten, möglichst in Form einer engen Zusammenarbeit zwischen Bürgerschaft, Verwaltung – und an zentralen Entscheidungspunkten der Politik. Eine integrierte Projekt- und Beteiligungsplanung ist deshalb vor allem bei größeren Projekten von Beginn an notwendig.

4. Gemeinsame Ausgestaltung von Beteiligungsverfahren

Projekte und Problemstellungen variieren in der Regel von Fall zu Fall. Deshalb muss die konkrete Ausgestaltung von Bürgerbeteiligung immer in Abhängigkeit von der jeweiligen Problemstellung entschieden werden. Regeln für eine systematische Bürgerbeteiligung müssen deshalb Spielräume eröffnen für situationsangemessene Entscheidungen über den Beteiligungsgegenstand, die Verfahren, die Auswahl der zu Beteiligenden. Um Konflikte zu vermeiden sollte die Klärung dieser Fragen möglichst frühzeitig in einem kooperativen und transparenten Prozess erfolgen unter Beteiligung ausgewählter Vertreter/innen der Bürgerschaft und der Verwaltung, gegebenenfalls auch von Investoren. Ähnlich wird in den Heidelberger Leitlinien die konkrete Ausgestaltung von Bürgerbeteiligung in Abhängigkeit von der jeweiligen Problemstellung von Projekt zu Projekt neu



entschieden: Bei der Entwicklung eines »Beteiligungskonzepts« wird vorab geklärt, welches Mandat die Beteiligung hat, wie der Prozess projektbegleitend abläuft, wer beteiligt wird und welche Verfahren zur Anwendung kommen sollen. Ergänzt wird dies durch die Aufstellung eines Zeit- und Kostenplans sowie die Festlegung von Evaluationskriterien. In der Regel ist die Verwaltung für die Planung des Beteiligungskonzeptes zuständig. Bei konflikthaften Projekten kann hierfür jedoch auch ein etwas größerer Koordinierungsbeirat eingesetzt werden, um die Transparenz des Verfahrens sicherzustellen.

5. Aktive Bemühung um die Beteiligung artikulierungsschwacher Gruppen

In der Regel hängt die Beteiligung von Bürger/innen in konfliktreichen öffentlichen Entscheidungen besonders von ihrer Ressourcen- und Artikulationsstärke ab. Einige Gruppen sind damit durchsetzungsfähiger in der Vermeidung von Nachteilen bzw. im Erreichen eigener Vorteile. Dieses Phänomen darf im Rahmen einer Verstärkung von mitgestaltender Bürgerbeteiligung nicht aus dem Auge verloren werden. Deshalb müssen vor allem bei der Auswahl der Beteiligten artikulierungsschwächere Bevölkerungsgruppen verstärkt zur Beteiligung motiviert werden. Hierfür müssen vorab geeignete Verfahren überdacht und gegebenenfalls eingeplant werden.

6. Rückkopplung von Beteiligungsergebnissen in eine breitere Öffentlichkeit und Gewährleistung eines repräsentativen Meinungsbildes

In der Regel ist nur eine beschränkte Zahl von Personen direkt an einem Bürgerbeteiligungsverfahren beteiligt. Deshalb wurde in den Heidelberger Leitlinien festgelegt, an Punkten, die für den weiteren Projektverlauf maßgeblich sind, eine Rückkoppelung der bisherigen Beteiligungsergebnisse in eine breitere Öffentlichkeit durchzuführen. Bei diesem Rückkopplungsprozess soll nicht nur über die erzielten Ergebnisse informiert werden. Vielmehr soll der Prozess eine Rückmeldechance einschließen, die im folgenden Verfahrensablauf berücksichtigt wird. Die Ergebnisse der Rückkoppelung können dem Gemeinderat dann ein aussagekräftigeres Bild über die Vorstellungen und Wünsche der interessierten und betroffenen Bürger/innen geben bei gleichzeitiger Vergrößerung der »Planungssicherheit« für die Verwaltung.

7. Verlässlichkeit im Umgang mit den Ergebnissen

Schließlich müssen auch bestimmte Regeln gelten im Hinblick auf die Verlässlichkeit der Ergebnisse von Bürgerbeteiligung: Sie müssen erkennbar in den abschließenden Abwägungs- und Entscheidungsprozess einfließen. Auch wenn sie keine bindende Wirkung für die Entscheidungsträger haben können, müssen die abschließend von der Politik getroffenen Entscheidungen in einer für die Bürgerschaft nachvollziehbaren Weise dargestellt werden (»Rechenschaft«).

8. Weiterentwicklung und Evaluierung

Bürgerbeteiligungsprozesse müssen evaluiert werden, um ihren Beitrag zur jeweiligen Projektgestaltung zu erfassen, und um zu einer kontinuierlichen Verbesserung der Leitlinien beizutragen. Neben einzelnen Projektevaluationen ist es jedoch auch sinnvoll, das entsprechende Regelwerk insgesamt einer regelmäßigen Überprüfung zu unterwerfen, um mögliche Schwachstellen möglichst frühzeitig identifizieren und beseitigen zu können.



Literatur

- Dahl, Robert A. (1967): The City in the Future of Democracy. In: American Political Science Review 61, S. 953-970.
- Holtkamp, Lars/Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (2006): Kooperative Demokratie. Das politische Potenzial von Bürgerengagement, Frankfurt.
- Kersting, Norbert (Hrsg.) (2008): Politische Beteiligung, Wiesbaden.
- Klages, Helmut/Keppler, Ralph/Masser, Kai (2009): Bürgerbeteiligung als Weg zur lebendigen Demokratie, Bonn (Stiftung Mitarbeit, mitarbeiten.skript 04).
- Klages, Helmut/Vetter, Angelika (2011): Bürgerbeteiligung als Weg zur lebendigen Demokratie – Bedingungen für ein realistisches Konzept. In: Stiftung Mitarbeit (Hrsg.): Die Zukunft der Bürgerbeteiligung. Herausforderungen - Trends – Projekte, Bonn, S. 230-254.
- Smith, Graham (2009): Democratic Innovations, Cambridge.

Autor/innen

PD Dr. Angelika Vetter vertritt momentan die Professur für Politische Systeme und politische Soziologie an der Universität Stuttgart. In der Abteilung für politische Systeme und politische Soziologie (SOWI I) liegen ihre Lehrschwerpunkte dort in den Bereichen »Lokale Politik«, »Analyse und Vergleich politischer Systeme«, »Politisches System der BRD« sowie »Statistik und Methoden der empirischen Sozialforschung«. Ihre Forschungsarbeiten beschäftigen sich mit Fragen zum Verhalten der Bürger in den Kommunen sowie allgemeiner Fragen der vergleichenden Einstellungs- und Beteiligungsforschung. Zu ihren jüngsten Veröffentlichungen zählen: »Die Bedeutung der Kommunen für die Demokratie«, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), B 7-8, 2011 (i.E.); »Kommunale Reformen und die Einstellungen der Bürger zur Demokratie, in: Schuster, Wolfgang/Murawski, Klaus-Peter (Hg.): Die regierbare Stadt, 2. aktualisierte und ergänzte Aufl., Stuttgart: Kohlhammer 2010, S. 248-264; »Alles nur Timing? Kommunale Wahlbeteiligung im Kontext von Bundestagswahlen und Wahlen zum Europäischen Parlament«, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl) 40 (4), S. 776-796; Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2008.

Kontakt

angelika.vetter@sowi.uni-stuttgart.de

Prof. Dr. Helmut Klages ist emeritierter Professor für Soziologie mit Schwerpunkt empirische Sozialforschung an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, sowie Mitglied des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung Speyer. Nach einer vieljährigen intensiven und ergebnisreichen Tätigkeit in verschiedenen Arbeitsbereichen (u.a. Wertewandelforschung, Modernisierungsforschung und



-beratung, Organisationsforschung und -beratung, Evaluierungsforschung, Engagementforschung) wandte sich Klages in den letzten Jahren schwerpunktmäßig dem Themenbereich Bürgerbeteiligung/Partizipation zu. Sein Einstieg in diesen Bereich erfolgte – gemeinsam mit K. Masser und C. Daramus – über die experimentelle Einführung und die Erprobung des »lokalen Bürgerpanels« in verschiedenen Kommunen und bei einer Mehrzahl von Anwendungsbereichen, so vor allem bei der Ermittlung repräsentativer Bürgervorstellungen zu aktuellen Problemfeldern und Entwicklungsperspektiven, wie z.B. auch zur Priorisierung städtischer und regionaler Aufgabenbereiche und zur Entscheidung über Planungsalternativen. Im weiteren Verlauf erstellte Klages zusammen mit seinen Mitarbeitern die bisher einzige ausführliche Evaluierung eines Bürgerhaushalts. In Verbindung mit der Untersuchung der Leistungsprofile von Beteiligungsmethoden wandte sich Klages in letzter Zeit der Entwicklung von Verfahren für mehrstufige Beteiligungsprozesse und den Fragen der Institutionalisierung von Bürgerbeteiligung zu. Er ist in diesem Zusammenhang aktuell – gemeinsam mit anderen engagierten Wissenschaftler/innen – als Berater von Pionierkommunen tätig.

Kontakt

klages@dhv-speyer.de

Frank Ulmer studierte Umwelt und Techniksoziologie, Geographie und Volkswirtschaftslehre und ist seit 2001 Geschäftsführer der Kommunikationsbüro Ulmer GmbH. Neben seiner Selbständigkeit forscht er im Bereich Energiewende und Akzeptanz zukünftiger Energiemixe an der Universität Stuttgart sowie bei der gemeinnützigen Forschungseinrichtung Dialogik. Seine Arbeits-/Forschungsschwerpunkte liegen zudem im Bereich Bürgerbeteiligung und Nachhaltige Entwicklung. Herr Ulmer leitete im Auftrag der Dialogik GmbH das Projekt Energiespiel „Energetika“, das mit dem deutschen Computerspielpreis ausgezeichnet wurde. Er ist derzeit im Auftrag der Landesregierung Baden-Württemberg aktiv für die Jugendinitiative der Nachhaltigkeitsstrategie und das landesweite Beteiligungsprojekt BEKO.

Kontakt

ulmer@kommunikationsbuero.com

Redaktion eNewsletter

Stiftung MITARBEIT
Netzwerk Bürgerbeteiligung
Redaktion eNewsletter
Ellerstraße 67
53119 Bonn
E-Mail: newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de