

erstellt am: 25.03.2014

- öffentlich -

Beteiligungskultur weiterentwickeln und systematisieren hier: Entwicklung von Leitlinien zur mitgestaltenden Bürgerbeteiligung in Solingen

Ressort 1: Oberbürgermeister Feith
Vorlage erstellt: 10-4 Strategische Planung/Standortentwicklung/
Interkommunale Zusammenarbeit

Beratungsfolge:

Gremium:	Datum
Haupt- und Personalausschuss	08.04.2014

1. Allgemeines

1.1 Chancen und Grenzen von Bürgerbeteiligung

Demokratische Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse sind anspruchsvoller geworden als sie es in früheren Jahren der Bundesrepublik waren. Ohne eine vollständige Analyse vorlegen zu wollen, lassen sich folgende Thesen formulieren: Das durchschnittliche Bildungsniveau der Bürgerschaft ist gewachsen und damit einhergehend auch ihr Selbstbewusstsein und der Anspruch, die „öffentlichen Angelegenheiten“ mitzugestalten. Während Staat und Kommune heute keine Autoritäten mehr darstellen, deren Entscheidungen unkritisch akzeptiert würden, ist zugleich auch die Integrations- und Bindungskraft der politischen Parteien gesunken. Damit ist die politische Diskussion um das, was dem „Gemeinwohl“ dient, breiter und individueller geworden, aber auch unstrukturierter und nicht selten emotionaler. Die Technologie des Internets unterstützt diesen Prozess, weil sie Einzelnen oder kleinen Gruppen breite Publikations- und Vernetzungsmöglichkeiten verschafft – und damit mehr Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung.

Diese gesellschaftlichen Prozesse darf die Stadt nicht ignorieren, sie sollten hilfreich sein und haben tatsächlich – initiiert und getragen von Oberbürgermeister und Stadtrat – ein deutlich stärkeres Gewicht erhalten. Denn in einer gut informierten Bürgerschaft, die das berechtigte Gefühl haben kann, an den wirklich wesentlichen Entscheidungen beteiligt worden zu sein, steckt Potenzial, das die Kommune nutzen muss; in Form von Sachverstand und Kreativität, die in Planungsprozesse eingehen können, in vielfältigen Formen ehrenamtlichen Engagements, das dem Gemeinwohl zu gute kommt, und warum sollte nicht der ein oder andere „kritische Bürger“ auf diesem Weg seinen Weg in die Kommunalpolitik finden?

Aber auch ein Mehr an Bürgerbeteiligung und früherer Information seitens der Verwaltung wird nicht dazu führen, dass sich echte „Interessenskonflikte“ in Harmonie auflösen – egal ob sich die Bürgerbeteiligung „analog“ in Versammlungen oder „digital“ in Internetforen vollzieht: Radfahrer und Fußgänger haben einen anderen Blick auf die Stadtplanung als Autofahrer; und wer mit seinem Einfamilienhaus an einem potenziellen Gewerbegebiet wohnt, betrachtet diese Grünfläche mit anderen Augen als die Mitarbeiterschaft eines expandierenden Unternehmens, das vielleicht abwandert, wenn es am Ort keine Flächenalternativen erhält. Die Stadt als gemeinwohlorientierte Moderatorin muss dann oft schlicht einen „Dissens“ organisieren (Professor Dr. Carsten Stark).

Folgt man dieser These, wird auch schnell klar, wo die Grenze der Bürgerbeteiligung ist – nämlich da, wo die Stadt beim „Dissens“ nicht stehen bleiben kann, weil sie Entscheidungen für das Gemeinwohl benötigt. An dieser Stelle hat sich das Demokratiemodell der Bundesrepublik Deutschland bewährt, das älter ist als Onlineforen und seine Berechtigung in keiner Weise verloren hat: demokratisch gewählte und legitimierte Institutionen und Personen – Oberbürgermeister und Stadtrat –, die aus ihrer Verantwortung, abgewogene Entscheidungen zu treffen, nicht entlassen werden können!

Die Väter und Mütter des Grundgesetzes haben den deutschen Staat 1948/49 bewusst als repräsentative Demokratie angelegt – ohne direkt vom Volk gewähltes Staatsoberhaupt und ohne direkte Gesetzgebung durch das Volk. Auch für die späteren Ergänzungen auf kommunaler Ebene, wie Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, existieren Schranken.

Hinter der Grundsatzentscheidung für die repräsentative Demokratie steckt die historische Erfahrung, dass Plebiszite Gefahr laufen können, kurzfristige Erregungen und Stimmungen in Stimmen umzumünzen. Der Historiker Heinrich August Winkler schrieb vor ein paar Jahren im Spiegel: „Um Erfolg zu haben, bedürfen die Initiatoren einer Volksabstimmung manchmal nur des Desinteresses der breiten Mehrheit.“

Das Plebiszit ist auch nach Ausweitung verschiedener Methoden der Bürgerbeteiligung nicht Teil unserer Verfassung. Die politische Verantwortung für Sachfragen trägt die gewählte Volksvertretung, im Rahmen einer kreisfreien Stadt der Oberbürgermeister und der Stadtrat. Dafür wurden die Parteien und Ratsmitglieder gewählt. Plebiszitäre Minderheiten sollten die Mehrheit der Wahlbürger nicht überstimmen.

Werden diese Grenzen der Bürgerbeteiligung von allen Teilnehmern respektiert, können sie der Weiterentwicklung der kommunalen Demokratie förderlich sein: als Mittel breiter Information, als Mittel der Diskussion, als Mittel, einen kritischen und konstruktiven Dialog mit der interessierten Bürgerschaft zu führen.

1.2 Projektbezogene bzw. auf Leitlinien gestützte Bürgerbeteiligung

Die gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligungsverfahren setzen oft spät ein und beschreiben nur ein Mindestmaß an Beteiligung. Einige Kommunen in Deutschland haben aufgrund der vorgenannten Gründe bereits reagiert und in partizipativen Prozessen Leitlinien erarbeitet, um über gesetzlich vorgeschriebene Beteiligungsprozesse hinausgehende und verbindliche Rahmenbedingungen zu schaffen. Andere Kommunen, so auch Solingen haben stärker darauf gesetzt, durch Durchführung verschiedener projektbezogener Beteiligungsangebote Erlebbarkeit sicherzustellen und praktische Erfahrungen zu sammeln.

Ziel von genereller formulierten Leitlinien ist es, eine breiter angelegte Grundlage für die Zusammenarbeit von Einwohnerinnen und Einwohnern, Räten und Verwaltung zu definieren, in der Beteiligungsprozesse praktikabel, transparent und mit angemessener Qualität durchgeführt werden können.

Es kann so eine Plattform für eine lebendigere Demokratie entstehen, in der Einwohnerinnen und Einwohner als Mitgestalter verstanden werden und gleichzeitig die repräsentativen Ebenen verantwortlich entscheiden. Umfassende Informationen und Transparenz sollen dazu beitragen, ggf. Misstrauen zu vermeiden und Frühzeitigkeit sicher zu stellen.

Innerhalb eines solchen Rahmens sollten je nach Planungs- und Entwicklungsaufgabe unterschiedliche Instrumente, Formen und Verfahren zum Einsatz kommen. Die Anwendung der Formen und Verfahren muss auf die jeweilige Aufgabe/Fragestellung oder Phase im Planungs- und Entwicklungsprozess (Zielfindung, Problemlösung, Umsetzung) abgestimmt sein.

2. Bürgerengagement und Bürgerbeteiligung in Solingen

Der Oberbürgermeister hat den Ausbau und die Vertiefung der Bürgerbeteiligung in unterschiedlichen Bereichen als Ergänzung der rechtlich vorgeschriebenen Bürgerbeteiligung und der repräsentativen Entscheidungswege sowie die Förderung des freiwilligen Engagements insbesondere in der interkulturellen und integrativen Arbeit als einen Schwerpunkt seiner Amtsführung gesetzt.

2.1 Bisherige Würdigung von Bürgerbeteiligung

Mit der erfolgreichen Bewerbung um den „European Public Sector Award 2011“ des Bundesministeriums des Innern beim Europäischen Institut für öffentliche Verwaltung erlangte Solingen bundesweite Aufmerksamkeit. Die Solinger Art, ihre Bürger beim Sparen zu beteiligen, sei ein Erfolgsmodell für öffentliche Verwaltungen in Europa befand das Maastrichter Institut und erkannte Solingen ein „Best Practice Certificate“ zu. Von 247 vorgeschlagenen Gemeinden und öffentlichen Stellen sind europaweit 58 mit einem solchen Zertifikat ausgezeichnet worden.

Im Sommer 2012 bewarb sich Solingen um den Deutschen Nachhaltigkeitspreis. Auch hier spielte die praktizierte Bürgerbeteiligung, insbesondere durch das „Aktionsprogramm Nachhaltige Entwicklung in Solingen“ neben der zuvor erwähnten Online-Beteiligung, eine besondere Rolle. Unter 119 Teilnehmern erhielt die Stadt Solingen in der Kategorie „Governance & Verwaltung“ den Deutschen Nachhaltigkeitspreis 2012.

Auch bei der Auszeichnung Solingens durch die Deutsche UNESCO-Kommission als „Stadt der Weltdekade Bildung für nachhaltige Entwicklung“ im November 2013 spielte praktizierte Bürgerbeteiligung und Mitwirkung an einer nachhaltigen Stadtentwicklung eine bedeutende Rolle.

2.2 Standardisierter Hinweis in Beschlussvorlagen auf Bürger- und Verbändebeteiligung

In allen Beschlussvorlagen für Rat, Ausschüsse und Bezirksvertretungen ist ab dem Jahr 2011 standardisiert der besondere Punkt aufgenommen worden, mit dem auf die Bürger- bzw. Verbändebeteiligung hingewiesen wird. Für die Vorlagen erstellenden Stadtdienste besteht somit die Pflicht, sich in allen Fällen, in denen Beschlüsse von Gremien notwendig sind, mit der Beteiligung von Bürgern, Verbänden usw. auseinander zu setzen.

2.3 Verstärkte Förderung des Freiwilligen Engagements

Das Europäische Jahr 2011 der Freiwilligentätigkeit zur Förderung der aktiven Bürgerschaft ist in Solingen genutzt worden, um auf das Freiwillige Engagement verstärkt aufmerksam zu machen, gute Rahmenbedingungen zu schaffen und um die Leistungen, die für das Gemeinwesen in Solingen erbracht werden, besonders zu würdigen und anzuerkennen.

Im April 2011 ist dazu eine Ehrenamtskonferenz zur Bestandsaufnahme in Solingen mit großer Beteiligung von in Vereinen, Verbänden usw. freiwillig und ehrenamtlich Tätigen durchgeführt worden.

Der Solinger Stadtrat hat im Juli 2011 beschlossen, die Ehrenamtskarte NRW einzuführen. Im Dezember 2011 sind daraufhin erstmalig 347 Ehrenamtskarten verliehen worden. Jedes Jahr im Dezember werden nun traditionell neue Ehrenamtskarten ausgegeben.

2.4 Landesprojekt „Zukunftsfaktor Bürgerengagement“

Im Rahmen der Initiative des Ministeriums für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes NRW im Sommer 2011 ein Pilotprojekt „Zukunftsfaktor Bürgerengagement – Entwicklungswerkstatt für kommunale Engagementstrategien in NRW“ durchzuführen, hat sich Solingen ebenfalls erfolgreich beworben. Unter fachlicher Begleitung sind in diesem Projekt im Jahr 2012 Strategien zur Anregung und Intensivierung von Bürgerengagement und Teilhabe entwickelt worden. Zum Abschluss des Projektes wurde durch die Familienministerin mit dem Landkreistag NRW, dem Städte- und Gemeindebund NRW, dem Städtetag NRW sowie den neun Pilotkommunen und dem Kreis Lippe eine gemeinsame Erklärung „Zukunftsfaktor Bürgerengagement – Gemeinsam und vernetzt handeln“ unterzeichnet; eine sinnvolle und gute Grundlage zur Weiterentwicklung des bürgerschaftlichen Engagements.

Da die Gestaltungsspielräume für bürgerschaftliches Engagement vor allem auf kommunaler Ebene liegen, müssen günstige Rahmenbedingungen, Strategien zur Ermutigung und Anerkennung für zivilgesellschaftliches Handeln genau hier ansetzen.

In der Projektarbeit ist deutlich geworden, dass Kommunen, die sich auf den Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft machen, Bürgerengagement und Bürgerbeteiligung zusammenhängend und als zwei Seiten einer Medaille betrachten sollten. Oftmals möchten Menschen, die sich freiwillig engagieren und sich für bestimmte Aufgaben interessieren, auch aktiv mitreden und mitgestalten. Zur Förderung von freiwilligem Engagement können Leitlinien zur Bürgerbeteiligung somit ebenfalls hilfreich sein.

2.5 Veranstaltung „Zukunft mitgestalten – Bürgerbeteiligung in Solingen“

Aufgrund dieser im Landesprojekt gewonnenen Erkenntnis ist im Rahmen des Europäischen Jahres für Bürgerinnen und Bürger im März 2013 unter dem Motto „Zukunft mitgestalten – Bürgerbeteiligung in Solingen“ eine Vortragsveranstaltung durchgeführt worden.

Zwei Referenten haben dazu Konzepte und Rahmen beschrieben. Herr Sippel, Vorstandsvorsitzender der Stiftung Mitarbeit, hat u. a. empfohlen, „Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung“ auch in Solingen (z. B. angelehnt an die Beispiele Bonn und Heidelberg) zu entwickeln.

Die Verwaltung hat im Rahmen der Veranstaltung mehrere Informationsstände zu praktischen Beteiligungsmöglichkeiten in Solingen präsentiert. U. a. haben der Seniorenbeirat, der Jugendstadtrat, das Bündnis für Familie und die Stadtdienste Stadtentwicklung, Planung, Natur und Umwelt (Agenda 21-Geschäftsstelle) sowie Integration auf bestehende Mitwirkungsmöglichkeiten hingewiesen und gezeigt, welche vielfältigen Möglichkeiten bereits in Solingen bestehen, aktiv mitgestalten zu können.

Der Oberbürgermeister hat zu der Empfehlung von Herrn Sippel, „auch in Solingen Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung zu entwickeln“, zugesagt, dies aufgreifen und prüfen zu wollen.

2.6 Übernahme des Prüfauftrags durch eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe

Innerhalb der Verwaltung hat sich zu Beginn der Mitarbeit im Landesprojekt eine Arbeitsgruppe gebildet, die aus Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus allen Ressorts besteht und die sich mit freiwilligem Engagement in unterschiedlichen Kontexten befasst. In diesem Zusammenhang wurde auch der o. g. Auftrag aufgegriffen und Beispielstädte untersucht. Dabei ist deutlich geworden, dass die Entwicklung von Leitlinien gleichberechtigt in einem Prozess durch Politik/Ratsfraktionen, Einwohnerinnen und Einwohnern sowie Verwaltung und unter fachlicher, externen Begleitung und Moderation erfolgen sollte.

Schon jetzt zeigt sich ein „doppelter“ Vorteil des bisherigen Solinger Vorgehens. Für die Erarbeitung der Leitlinien kann man einerseits auf die vielfältigen Solinger Praxiserfahrungen aufbauen als auch andererseits die Erfahrungen anderer Städte in der Erarbeitung von theoretischen Leitlinien nutzen.

3. Beispiele aus anderen Städten

Die Beispiele der Städte Bonn und Heidelberg zeigen, wie institutionelle Rahmenbedingungen durch die Erarbeitung von Leitlinien für verlässliche Bürgerbeteiligung geschaffen werden können.

Beispiel Bonn

Die wichtigsten Prinzipien der Leitlinien:

- Die Verwaltung informiert die Bürgerinnen und Bürger frühzeitig über ihre Vorhaben.
- Jeder und jede kann Bürgerbeteiligung zu Vorhaben der Stadt anregen und mitmachen.
- Bürgerbeteiligung bezieht sich immer auf ein konkretes Vorhaben der Stadt und eine konkrete Fragestellung.
- Die Koordinierungsstelle für Bürgerbeteiligung berät und unterstützt die Bürgerinnen und Bürger bei allen aufkommenden Fragen.
- Die Verwaltung macht die Ergebnisse und Zwischenstände einer Bürgerbeteiligung einer breiten Öffentlichkeit zugänglich.
- Bürgerbeteiligung ist ein ergebnisoffener Prozess.
- Bürgerbeteiligung beruht auf gegenseitigem Vertrauen.
- Beirat Bürgerbeteiligung: Ein trialogisch besetztes Gremium begleitet die Beteiligungsprozesse in Bonn, berät in strittigen Fragen und reflektiert die Ergebnisse der Evaluation.

Durchführung des Prozesses:

- Oberbürgermeister und Stadtrat haben die Einsetzung eines Arbeitskreises und die Entwicklung von Leitlinien.
- Erarbeitung der Leitlinien in einem trialogischen Prozess (Verwaltung, Stadtrat, Bürgerschaft)
- Elf Arbeitsgruppen-Sitzungen, drei ganztägige Workshops und zahlreiche Arbeitskreise zur Erarbeitung der Leitlinien Bürgerbeteiligung
- Entwurf von Leitlinien, Verwaltungsvorschrift und Satzungsentwurf
- Verabschiedung des Arbeitsergebnisses durch den Arbeitskreis und nachgehend im Rat
- Externe Moderation durch Stiftung Mitarbeit
- Kosten: 35.000 Euro für die externe Moderation (plus interne Kosten)

Qualitätskriterien:

1. Frühzeitige Einbindung der Bonner Einwohnerinnen und Einwohner
2. Klare Zielsetzung und Ergebnisoffenheit
3. Sorgfältige Prozessgestaltung
4. Ermutigung zur Mitwirkung
5. Transparente Prozessgestaltung
6. Fairness und Spielregeln im Prozess
7. Gemeinsame Verantwortung der Akteure
8. Verlässlicher Umgang mit den Ergebnissen der Beteiligung
9. Evaluation und Reflexion

Beispiel Heidelberg

Ziele:

- Vertrauen bilden, eine Beteiligungskultur aufbauen
- Frühzeitige und umfassende Information
- den Sachverstand der Bürger/innen für das Gemeinwesen nutzen
- Verlässliche Verfahren mit verbindlichen Regeln einführen
- neue Perspektiven eröffnen durch ergebnisoffene und öffentliche Diskurse
- Entscheidungsprozesse transparent machen

Durchführung des Prozesses:

- Oberbürgermeister und Gemeinderat haben den Arbeitskreis und Entwicklung von Leitlinien beschlossen.
- Erarbeitung der Leitlinien in einem dialogischen Prozess (Verwaltung, Gemeinderat, Bürgerschaft)
- Sieben öffentliche Sitzungen und zahlreiche Arbeitskreise
- Entwurf und Abstimmung von Leitlinien, einer Satzung und einer Verwaltungsvorschrift
- Verabschiedung des Ergebnisses durch Arbeitskreis und nachgehend durch den Rat sowie Herausgabe der Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung in der Stadt Heidelberg
- Externe Moderation durch Prof. Dr. Helmut Klages und weitere Beteiligte
- Frau Dr. Angelika Vetter (wissenschaftliche Begleitung)
- Kosten: rd. 140 TEuro (inkl. Nebenkosten wie Mieten usw.)
- Spätere Begleitung durch Stiftung Mitarbeit

Gestaltungsmerkmale der Leitlinien sind:

- Frühzeitige Information durch eine Vorhabenliste (jährlich abzustimmende Liste mit Projekten, zu denen Beteiligungsprozesse stattfinden)
- Anregung von Bürgerbeteiligung von verschiedenen Seiten
- Kooperative Planung des Beteiligungskonzeptes
- Bürgerbeteiligung in allen Prozessphasen
- Rückkoppelung der Ergebnisse in die breite Öffentlichkeit
- Verbindlichkeit von Beteiligungsprozessen
- Kontinuierliche Weiterentwicklung der Leitlinien durch die Auswertung der Beteiligungsprozesse

Zu dem Heidelberger Prozess liegen bereits konkrete Umsetzungserfahrungen vor.

4. Weiteres Vorgehen in Solingen

Verwaltungsseitig ist derzeit folgender zeitlicher Ablauf vorgesehen:

- Die Ergebnisse der Arbeitsgruppe werden dem Oberbürgermeister und dem Verwaltungsvorstand im Frühjahr 2014 vorgestellt.
- Nach einer Grundsatzentscheidung im Verwaltungsvorstand wäre das Konzept weiterzuentwickeln und dem neuen Rat in einer seiner ersten Sitzungen (2. Halbjahr 2014) zur Beschlussfassung vorzulegen.
- Der Prozess, Leitlinien zu entwickeln, könnte anschließend unter aktiver Mitgestaltung des neuen Rates, des Oberbürgermeisters und der Verwaltung sowie Vertretern der Zivilgesellschaft einsetzen.
- Da ein solcher Prozess erfahrungsgemäß rund ein bis eineinhalb Jahre dauert, könnte der Rat Ende 2015/Anfang 2016 die Leitlinien beschließen.

5. Finanzierung

Ein solcher Prozess kostet nicht nur viel Zeit, sondern auch Mitarbeiterkapazität und Geld. Nach Auskunft der Stiftung Mitarbeit sowie der beispielhaft genannten Städte ist für die Entwicklung von Leitlinien und den ein bis eineinhalb Jahr/e dauernden Prozess mit externen Kosten in Höhe von mindestens 35.000 Euro zu rechnen. Diese Summe wäre für den Haushalt 2015 anzumelden und zu finanzieren.

Darüber hinaus wird es erforderlich werden, eine koordinierende Stelle für Beteiligungsprozesse und die Umsetzung der Leitlinien bei der Stadtverwaltung einzurichten, deren Umfang noch organisatorisch zu prüfen wäre. Weil es sich um eine Querschnittsaufgabe mit erforderlichem Rückhalt in der gesamten Verwaltung handelt, ist diese koordinierende Stelle bei der jeweiligen Verwaltungsspitze anzusiedeln und mit fachkundigem Personal zu besetzen. Auch für die Durchführung der nachfolgenden Beteiligungsformen, wie z. B. Bürgerbefragungen, Planungszellen, Workshops usw., werden dauerhaft Budgetmittel benötigt, wie dies bisher auch schon der Fall ist. Ggf. wird darüber hinaus externe Begleitung benötigt. Im Rahmen der Aufstellung des Etats 2015 wird sichergestellt, wie der zusätzliche Finanzbedarf im Sinne der Bezirksregierung Düsseldorf kompensiert werden kann.

Die Beispiele aus den angesprochenen Städten zeigen aber auch, dass sich Kosten durch gut strukturierte Mitwirkungsprozesse, die in der Stadtgesellschaft abgestimmt sind, besser begrenzen lassen und ggf. eher auch Konflikte unterschiedlicher Interessengruppen vermieden und Konsens gestiftet werden kann. Eine Garantie für eine konfliktfreie Kommunalentwicklung kann aber auch die ausgereifteste Bürgerbeteiligung nicht bieten!