

– Entwurf Version 02 –¹ Stand: 24. September 2014

Empfehlungen für eine verlässliche und wirksame kommunale Beteiligungspolitik

Kommunale Bürgerbeteiligung gewinnt immer mehr an Bedeutung. Gesucht werden neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Bürgerschaft, Politik und Verwaltung, die den verstärkten Beteiligungs- und Gestaltungswünschen der Einwohnerinnen und Einwohner entgegenkommen, die ihre Anregungen und ihr Engagement wertschätzen und die helfen, jene »kommunale Intelligenz« zu entfalten, die für die Zukunftsfähigkeit von Kommunen entscheidend ist.

Die Chancen für eine »verlässliche und wirksame kommunale Beteiligungspolitik«, die diesen Ansprüchen genügt, sind derzeit günstig. Eine Mehrheit in der Bevölkerung spricht sich dafür aus, Bürgerbeteiligung häufiger zu praktizieren. Vielerorts herrscht in Kommunalpolitik und -verwaltungen Konsens darüber, dass ein »Weiter so« nicht ausreicht. Um anstehende Herausforderungen der örtlichen Gemeinschaft zu lösen, bedarf es der Kooperation zwischen Politik, Verwaltung und Einwohnerschaft. Diese Formen der Mitwirkung können dabei nur gesteigert werden, wenn die Einwohner/innen mehr Beteiligungsrechte und Mitentscheidungsmöglichkeiten erhalten. Es geht letztlich um die Gestaltung einer neuen Beteiligungskultur.

Doch wie kann dies gelingen? Wie soll das Zusammenspiel von Einwohner/innen, Politik und Verwaltung gestaltet werden, damit Beteiligung zur gelebten Alltagspraxis für alle wird? In den letzten Jahren sind in einigen Kommunen lokale Beteiligungsleitlinien und -satzungen entwickelt worden. Diese regeln verbindlich, wann und wie Einwohnerinnen und Einwohner in Planungs- und Entscheidungsprozesse eingebunden werden sollen. Zunehmend wird anerkannt, dass Beteiligung kein Selbstläufer ist, sondern Qualität und Ressourcen erfordert, wenn sie zu einem nachhaltigen und erfolgreichen demokratischen Instrument werden soll.

Die gemeinsame Arbeit an der kommunalen Zukunft kann – wenn sie politisch ernsthaft gewollt und in der kommunalen Praxis langfristig verankert wird – dabei helfen, ein neues Rollenverständnis in den politischen Vertretungen, der Verwaltung und in der Bürgerschaft zu entwickeln. Orte dieser neuen Praxis sind zunächst die Kommunen, die sich bereits auf den Weg gemacht haben.

Die nachfolgenden Empfehlungen ergänzen sich wechselseitig. Sie bieten einen Rahmen und eine Orientierung für Kommunen, die sich für eine verlässliche und wirksame kommunale Beteiligungspolitik entscheiden. Die Empfehlungen richten sich an kommunale Entscheidungsträger/innen in Politik und Verwaltung wie auch an die kommunale Bürgergesellschaft, die auf dieser Basis die Etablierung einer verlässlichen Bürgerbeteiligung einfordern kann.

¹ Dieser Entwurf wurde in seiner ersten Fassung von der Aufbaugruppe und vom Netzwerkmanagement des Netzwerks Bürgerbeteiligung geschrieben auf Basis eines Textes von Roland Roth.

1. Eine verlässliche kommunale Beteiligungspolitik braucht den Willen zur Bürgerbeteiligung.

Bürgerbeteiligung ist eine Frage des »Wollens«. Am Beginn des Weges hin zur »beteiligungsorientierten Kommune« steht deshalb eine klare politische Willensbekundung in Form eines Ratsbeschlusses. Hilfreich ist ein breiter, parteiübergreifender Konsens. Auf dieser Grundlage kann eine Kommune zusammen mit den lokalen Akteuren eine gemeinsame Vorstellung von den Grundzügen einer verlässlichen kommunalen Bürgerbeteiligung entwickeln – beispielsweise in Form eines »Leitbildes für eine nachhaltige kommunale Beteiligungspolitik«. Im Leitbild sind die besonderen Erfahrungen und Stärken der Kommune formuliert. Der partizipative Prozess der Leitbildentwicklung ist ein erstes Erfahrungsfeld für die konstruktive und wertschätzende Zusammenarbeit der Akteure aus Politik, Verwaltung und Einwohnerschaft. Im Idealfall wird damit ein längerfristiger, gemeinsamer Lern- und Veränderungsprozess hin zu einer neuen Kultur der Zusammenarbeit eingeleitet.

2. Eine verlässliche kommunale Beteiligungspolitik gründet auf gemeinsam erarbeiteten »Leitlinien Bürgerbeteiligung« und formuliert Anforderungen an eine gute Teilnehmungspraxis.

Die »Leitlinien Bürgerbeteiligung« werden gemeinsam von den Einwohner/innen, dem Rat und der Kommunalverwaltung erarbeitet und vom Rat beschlossen. Der partizipative Prozess stellt sicher, dass die Kommune eigene – für sie passende – Leitlinien erarbeitet, die den lokalen Besonderheiten und Spielräumen gerecht werden. Wesentlich daran ist der gemeinsame Weg – ein Lern- und Aushandlungsprozess zwischen Einwohner/innen, Politik und Verwaltung, der in alle Akteursgruppen hineinwirkt und der zu einer gemeinsamen »Identitätsbildung« und Selbstbindung beiträgt.

Grundlegende Inhalte solcher Leitlinien Bürgerbeteiligung² sind unter anderem Aussagen über die gemeinsam angestrebte Qualität der Bürgerbeteiligung³, über die Verteilung der Rollen in Teilnehmungsprozessen, über den verlässlichen Umgang mit den Ergebnissen der Bürgerbeteiligung sowie über ein Vorschlagsrecht der Bürger/innen und die Strategien zur Sicherung einer neutralen Moderation.

Mit der Verabschiedung von Leitlinien verständigt sich eine Kommune auf ein gemeinsames Teilnehmungsverständnis und auf Qualitätskriterien für die Umsetzung von Bürgerbeteiligung.

3. Eine verlässliche kommunale Bürgerbeteiligung braucht eine teilnehmungsorientierte Verwaltung und Politik.

Bürgerbeteiligung wird als Querschnittsaufgabe in der Verwaltung verankert. Dies kann in Form eines verwaltungsinternen Netzwerks, einer Koordinationsstelle oder eines eigenen Büros für Bürgerbeteiligung in der Verwaltung gelingen. Es bedarf neuer, teilnehmungsfreundlicher Strukturen und Abläufe in der Kommunalverwaltung, die die Grundprinzipien einer verlässlichen und wirksamen kommunalen Bürgerbeteiligung stärken und unterstützen.

² vgl. die Sammlung kommunaler Leitlinien Bürgerbeteiligung des Netzwerk Bürgerbeteiligung unter:
<http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-leitlinien-buergerbeteiligung>

³ vgl. Qualitätskriterien Bürgerbeteiligung im Netzwerk Bürgerbeteiligung:
<http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/qualitaetskriterien-buergerbeteiligung>

Die notwendigen Kompetenzen werden den Verwaltungsmitarbeiter/innen durch Verwaltungsausbildung und -weiterbildung vermittelt. Sie werden dazu ermutigt, die beteiligungsorientierte Kommune zu leben und die Anliegen und Beteiligungsinteressen der Bürger/innen ernst zu nehmen.

In einer beteiligungsorientierten Kommune leben die Vertreterinnen und Vertreter der Politik Bürgerbeteiligung glaubwürdig vor. Sie verstehen sich als Mittler der Beteiligungsinteressen und -anliegen der Einwohner/innen. Sichtbares Zeichen einer glaubwürdigen Beteiligungsorientierung kann beispielsweise die Benennung eines Sprechers oder einer Sprecherin für Bürgerbeteiligung im Fraktionsvorstand sein.

4. Eine verlässliche kommunale Bürgerbeteiligungspolitik stärkt die repräsentative Demokratie. Sie ist dialogorientiert und sorgt für das konstruktive Zusammenwirken von dialogischen Beteiligungsverfahren und direktdemokratischen Instrumenten (Bürgerbegehren, Bürgerentscheide).

Eine nachhaltige kommunale Beteiligungspolitik ergänzt und stärkt die repräsentative Demokratie. Durch eine gelingende Beteiligungspolitik kann die Ratspolitik stärker an die Bürgerschaft gebunden werden.

Dialogorientierte Beteiligungsverfahren und die direktdemokratischen Instrumente der Kommunalverfassungen (Bürgerentscheide Ratsbürgerentscheide) sollten in ihren jeweiligen Stärken genutzt werden und sich wechselseitig sinnvoll ergänzen. An erster Stelle steht dabei in jedem Beteiligungsverfahren die Suche nach einem konstruktiven gemeinsamen Weg und einer konsensorientierten Problemlösung. Eine gelingende Bürgerbeteiligungspolitik kann unter dieser Voraussetzung eskalierende Konflikte verhindern.

5. Eine verlässliche kommunale Bürgerbeteiligung umfasst alle kommunalen Handlungsfelder und Entscheidungen.

In einer beteiligungsorientierten Kommune werden alle (wesentlichen) kommunalen Handlungsfelder und Entscheidungen partizipativ gestaltet. Hierzu gehören z. B. die Stadt- und Regionalentwicklung, die kommunale Infrastruktur, die Energiewende, kommunale Finanzen, Bildung und Kultur, Klimaschutz und -wandel, Kinder- und Jugendbeteiligung und die Wirtschaftsförderung.

Eine verlässliche kommunale Bürgerbeteiligung verbindet die im (Planungs-)Recht verankerte formale Beteiligung mit informellen Beteiligungsmöglichkeiten und sorgt für deren enge Verzahnung.

Eine beteiligungsorientierte Kommune strebt zudem eine möglichst umfassende Bürgerbeteiligung bei der Umsetzung von Programmen des Landes, des Bundes und der Europäischen Union an.

6. Eine verlässliche kommunale Beteiligungspolitik benötigt eine regelmäßige Evaluation und Bestandsaufnahme der lokalen Beteiligungsaktivitäten.

Um mehr Bürgerbeteiligung in einer Kommune zu etablieren, ist es sinnvoll, den Stand der »kommunalen Bürgerbeteiligungsaktivitäten« zu erheben. Ein erprobtes Verfahren ist die »lokale Demokratiebilanz«, bei der Einwohner/innen und Verwaltung zum Zustand der lokalen Demokratie befragt werden. Mithilfe der »Demokratiebilanz« lassen sich die Aktivitäten und die (Fort-)Schritte hin zur »beteiligungsorientierten Kommune« beurteilen und optimieren. Wichtig ist zudem, die kommunale Beteiligungspraxis immer wieder an die jeweilige Situation und veränderte Bedingungen anzupassen. Eine prozessbegleitende Evaluation und das Lernen aus Beteiligungsprozessen bilden dafür eine wichtige Grundlage. Für die Rückkopplung und Reflexion der Akteure im Beteiligungsprozess bietet die kontinuierliche Selbstevaluation z.B. in Form von Qualitätsdialogen eine gute Basis. Hier können die Beteiligten aus Erfahrung lernen und Vorschläge formulieren, wie die kommunale Beteiligungspraxis weiterentwickelt werden kann.

7. Eine verlässliche kommunale Bürgerbeteiligung braucht Transparenz.

Transparenz ist ein wichtiges Gestaltungselement der kommunalen Bürgerbeteiligung. Die Einwohner/innen müssen über die relevanten Vorhaben und (Beteiligungs-) Aktivitäten in einer Kommune frühzeitig und kontinuierlich informiert werden. Dies kann beispielsweise mit einer Vorhabenliste, einem Partizipationsportal und regelmäßigen (Stadtteil-) Informationsveranstaltungen gelingen. Auch die lokalen (Bürger-)Medien spielen eine wichtige Rolle. Zur Transparenz gehört zudem die Möglichkeit, die öffentlichen Daten einer Kommune frei verfügbar und nutzbar zu machen (Open Data).

8. Eine verlässliche kommunale Bürgerbeteiligung ermöglicht die Mitwirkung aller.

Alle Einwohnerinnen und Einwohner können sich – unabhängig von ihrem Alter und ihrer Staatszugehörigkeit – beteiligen und einbringen. Eine inklusive Bürgerbeteiligung zu verwirklichen, ist eine besondere Herausforderung. Angepasste, aufsuchende Beteiligungsformate tragen dazu bei, dass alle Bevölkerungsgruppen (z. B. Kinder und Jugendliche, Zugewanderte, sozial Benachteiligte) die gleichen Beteiligungschancen haben.

9. Eine verlässliche kommunale Bürgerbeteiligung braucht Unterstützung und Infrastruktur für eine gute Beteiligungspraxis.

Die Einwohner/innen, der Rat und die Verwaltung benötigen auf der Suche nach angemessenen und wirksamen Formen der Beteiligung Unterstützung – zum Beispiel durch die Einrichtung von Beteiligungsbüros oder Beteiligungsagenturen, die an vorhandene lokale Zentren (z. B. Freiwilligenagenturen, Stadtteilzentren, Mehrgenerationenhäuser) angebunden werden. Alle Akteure werden dabei unterstützt, sich in kommunale Entscheidungsprozesse einzubringen. Zudem ist es wichtig, die Selbstorganisation der Einwohner/innen zu stärken und das bürgerschaftliche Engagement zu unterstützen. Beteiligungshaushalte, Bürgerhaushalte, Quartiersfonds und Budgets für Kinder- und Jugendräte können hierzu einen wichtigen Beitrag leisten und für garantierte finanzielle Gestaltungsspielräume in Beteiligungsprozessen sorgen.

10. Eine verlässliche kommunale Bürgerbeteiligung stärkt die demokratische Praxis in allen lokalen Institutionen und Organisationen.

Beteiligung wird gelebte Praxis in Vereinen, Institutionen und Gruppen, die in der Kommune aktiv sind. Lern- und Beteiligungsangebote in Kitas, Schulen und Volkshochschulen helfen mit, bei allen Beteiligten demokratische Handlungs- und Beteiligungskompetenzen und Fähigkeiten der Selbstorganisation zu entwickeln. Beteiligung kann auf diese Weise früh gelernt, als selbstverständlich erlebt und gelebt werden.

11. Eine verlässliche kommunale Bürgerbeteiligung braucht starke Kommunen und ausreichende Ressourcen.

Eine qualitätvolle kommunale Bürgerbeteiligung ist nachweislich nicht abhängig von einer überbordenden finanziellen Ausstattung. Es bedarf allerdings in jedem Falle einer ausreichenden und gesicherten finanziellen und personellen Ausstattung, wenn eine verlässliche kommunale Bürgerbeteiligung ernsthaft umgesetzt werden soll. Die notwendigen Ressourcen – ebenso wie die erforderlichen rechtlichen Gestaltungsspielräume – können auf unterschiedlichem Wege garantiert werden, ohne das Haushaltsrecht der Gemeindevertretung infrage zu stellen.

Zur Einordnung...

Bei diesem Entwurf handelt es sich um einen Zwischenstand (Ende September 2014). Unter anderem folgende Punkte bedürfen noch der weiteren Diskussion und Fortschreibung:

- gute Praxisbeispiele einbinden
- den Empfehlungscharakter des gesamten Textes stärker herausarbeiten