

Empfehlungen für eine verlässliche und wirksame kommunale Beteiligungspolitik¹

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 und die ihre Anregungen und ihr Engagement wertschätzen. Ziel ist es, jene »kommunale Intelligenz« zu entfalten, die für die Zukunftsfähigkeit von Kommunen entscheidend ist. Dies kann nur erreicht werden, indem die Einwohner/innen mehr Beteiligungsrechte und Mitentscheidungsmöglichkeiten erhalten. Es geht letztlich um die Gestaltung einer neuen Kultur der Zusammenarbeit in den Kommunen.

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 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. Eine verlässliche kommunale Beteiligungspolitik braucht einen verbindlichen Rahmen für Bürgerbeteiligung, der gemeinsam mit allen Akteuren erarbeitet wird.

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 dessen Basis verbindliche Rahmenbedingungen geschaffen werden.

Ein wichtiger Schritt ist hierbei die Entwicklung von »Leitlinien für die kommunale Bürgerbeteiligung«, die in Beteiligungssatzungen im Ortsrecht verankert werden. Diese sollen gemeinsam von den Einwohner/innen, dem Rat und der Kommunalverwaltung erarbeitet und vom Rat beschlossen werden. Der partizipative Prozess stellt sicher, dass die Kommune eigene – für sie passende – Leitlinien erarbeitet, die den lokalen Besonderheiten und Spielräumen gerecht werden.² Wesent-

¹ Dieses Papier wurde von der Vorbereitungsgruppe und dem Netzwerkmanagement des Netzwerks Bürgerbeteiligung erarbeitet. Einen ersten Entwurf hat Roland Roth beigesteuert. Er wurde mehrfach im gesamten Netzwerk diskutiert und auf Basis der Rückmeldungen immer wieder überarbeitet. Diese Empfehlungen für eine verlässliche und wirksame kommunale Beteiligungspolitik werden somit von vielen der Netzwerker/innen mitgetragen und unterstützt, wenngleich nicht alle Netzwerker/innen mit dem Papier in sämtlichen Punkten konform gehen.

² Grundlegende Inhalte solcher »Leitlinien für die kommunale Bürgerbeteiligung« sind unter anderem Aussagen über die gemeinsam angestrebte Qualität der Bürgerbeteiligung, über die Verteilung der Rollen in Beteiligungsprozessen, über den

lich 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.

Solche Leitlinien kommunaler Beteiligungspolitik können in einem eigenständigen Prozess entwickelt oder in umfassende lokale Leitbildprozesse eingebettet werden, die gegenwärtig in vielen Städten stattfinden, um die Weichen für zukünftige Entwicklungen zu stellen (so etwa »Mein Hannover 2030«).

2. Eine verlässliche kommunale Bürgerbeteiligung braucht eine beteiligungsorientierte Verwaltung und Politik.

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

Die notwendigen Kompetenzen sollten den Verwaltungsmitarbeiter/innen durch Verwaltungsausbildung und -weiterbildung vermittelt werden. Es gilt, Verwaltungsmitarbeiter/innen zu ermutigen, die beteiligungsorientierte Kommune zu leben und die Anliegen und Beteiligungsinteressen der Bürger/innen ernst zu nehmen und voranzutreiben.

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.

3. Eine verlässliche kommunale Bürgerbeteiligungspolitik stärkt die repräsentative Demokratie. Sie ist dialogorientiert und sorgt für das konstruktive Zusammenwirken von dialogischen Beteiligungsverfahren und direktdemokratischen Instrumenten.

Eine nachhaltige kommunale Beteiligungspolitik ergänzt und stärkt die repräsentative Demokratie und bindet die Ratspolitik stärker an die Bürgerschaft.

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, die den vielfältigen, oft auch widersprüchlichen Interessen in

verlässlichen Umgang mit den Ergebnissen der Bürgerbeteiligung sowie über ein Vorschlagsrecht der Bürger/innen und die Strategien zur Sicherung einer neutralen Moderation. Siehe hierzu auch:

- Sammlung kommunaler Leitlinien Bürgerbeteiligung des Netzwerk Bürgerbeteiligung unter: <http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-leitlinien-buergerbeteiligung>
- Qualitätskriterien Bürgerbeteiligung im Netzwerk Bürgerbeteiligung: <http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/qualitaetskriterien-buergerbeteiligung>

einer Stadtgesellschaft gerecht wird. Eine gelingende Beteiligungspolitik kann unter dieser Voraussetzung eskalierende Konflikte verhindern.

4. Eine verlässliche kommunale Bürgerbeteiligung bezieht sich auf alle kommunalen Handlungsfelder und Entscheidungsprozesse.

Eine beteiligungsorientierte Kommune zeichnet sich dadurch aus, dass möglichst alle (wesentlichen) kommunalen Handlungsfelder und Entscheidungen partizipativ gestaltet werden. 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, dialogorientierten 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.

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

Wirksame und verlässliche Bürgerbeteiligung ist ein Lern- und Experimentierfeld. Um mehr Bürgerbeteiligung in einer Kommune zu etablieren, ist es sinnvoll, regelmäßig den Stand der »kommunalen Bürgerbeteiligungsaktivitäten« zu erheben. Ein erprobtes Verfahren ist hierbei die »lokale Demokratiebilanz«, bei der Einwohner/innen und Verwaltung zum Zustand der lokalen Demokratie befragt werden. Mit Hilfe von »Demokratiebilanzen« 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 Beteiligungserfahrungen 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.

6. Eine verlässliche kommunale Bürgerbeteiligung braucht Transparenz.

Transparenz ist eine zentrale Grundlage kommunaler 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. 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 (Open Data).

Die kommerziellen lokalen Medien leisten ihren Beitrag zu einer transparenten Beteiligungskultur, wenn sie sich stärker für Belange und Beteiligungswünsche der Bürgerschaft öffnen. Initiativen aus der Bürgerschaft wie lokale (Bürger-)Medien oder unabhängige Bürgerportale unterstützen den Aufbau einer lokalen Beteiligungsöffentlichkeit.

7. Eine verlässliche kommunale Bürgerbeteiligung ermöglicht die Mitwirkung aller.

Mehr Beteiligung stärkt nur dann die lokale Demokratie, wenn sich alle Einwohnerinnen und Einwohner – unabhängig von ihrem Alter, ihrem Bildungshintergrund, ihrer sozialen Lage und ihrer Staatszugehörigkeit – beteiligen und einbringen können. Selbst einfache Formen der politischen Beteiligung – wie die Ausübung des Wahlrechts – werden sozial immer exklusiver. Eine verlässliche Beteiligungspolitik muss darauf Antworten finden. Eine inklusive Bürgerbeteiligung zu verwirklichen, ist eine besondere Herausforderung für die lokale Beteiligungspolitik. Niedrigschwellige Zugänge, aufsuchende Beteiligungsformate und per Zufallsauswahl beteiligte Einwohner/innen tragen dazu bei, dass alle Bevölkerungsgruppen (z. B. Kinder und Jugendliche, Zugewanderte, sozial Benachteiligte) die gleichen Beteiligungschancen bekommen.

8. 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 Kompetenzzentren in der Verwaltung und durch die Einrichtung von Beteiligungsbüros, die an vorhandene lokale Zentren (z. B. Freiwilligenagenturen, Stadtteilzentren, Mehrgenerationenhäuser, Mütterzentren, Bürgerbüros) angebunden sind. Alle Akteure werden dabei unterstützt, sich in kommunale Entscheidungsprozesse einzubringen. Beteiligungshaushalte, Bürgerhaushalte, Quartiersfonds und Budgets für Kinder- und Jugendräte können hierzu einen wichtigen Beitrag leisten und für garantierte finanzielle Gestaltungsspielräume in Beteiligungsprozessen sorgen.

Zudem braucht es lokale bürgerschaftliche Bündnisse und eine fördernde Infrastruktur, die das bürgerschaftliche Engagement und die Selbstorganisation der Einwohner/innen stärken und die notwendigen Schlüsselqualifikationen für soziales und politisches Engagement vermitteln.

9. Eine verlässliche kommunale Bürgerbeteiligung stärkt die demokratische Praxis in den lokalen Institutionen und Organisationen.

Eine wesentliche Voraussetzung für die Entfaltung einer lokalen Beteiligungskultur ist, dass Partizipation zur gelebten Alltagspraxis in Vereinen, Institutionen und Gruppen wird. Lern- und Beteiligungsangebote in Kitas, Schulen und Volkshochschulen helfen, bei allen Beteiligten demokratische Handlungs- und Beteiligungskompetenzen und Fähigkeiten der Selbstorganisation zu entwickeln. Sie vermitteln Respekt vor der Meinung Andersdenkender und machen sensibel für die vielfältigen Interessen und Orientierungen in einer Stadtgesellschaft. Beteiligung kann auf diese Weise früh gelernt und als selbstverständlich gelebt werden.

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

Eine qualitätvolle kommunale Bürgerbeteiligung benötigt keine überbordende finanzielle Ausstattung. Allerdings bedarf es in jedem Fall einer ausreichenden und gesicherten finanziellen und personellen Ausstattung, wenn eine verlässliche kommunale Bürgerbeteiligung ernsthaft umgesetzt werden soll. Es gehört zu den wesentlichen Rahmenbedingungen kommunaler Beteiligungspolitik, starke Kommunen zu schaffen und zu erhalten, die über die erforderlichen finanziellen, rechtlichen und institutionellen Gestaltungsspielräume im bundesstaatlichen Gefüge verfügen.

Stand: Juni 2015