



Lernende Beteiligungskommunen: Wie gelingt die Realisierung von Leitlinien zur Bürgerbeteiligung?

Aktueller Stand, Vergleiche und Erfolgsfaktoren

Raban Daniel Fuhrmann, Moritz Johannes Brunn

In den letzten Monaten gab es vielfältige Fortschritte in der Entwicklung von Leitlinien und Handlungsempfehlungen für die kommunale Bürgerbeteiligung. Die »Leitlinien-Sammlung« des Netzwerks Bürgerbeteiligung (1) umfasst mittlerweile annähernd 40 Kommunen, die Regelungen zur Stärkung der kommunalen Bürgerbeteiligung erarbeiten oder bereits erarbeitet haben. In einigen dieser Städte und Gemeinden geht es bereits um die Realisierung der Leitlinien und Handlungsempfehlungen in der Praxis. Doch wie sieht es konkret aus? Wo zeigen sich die Vorteile? Und: Welche Herausforderungen stellen sich in der praktischen Anwendung der Leitlinien?

Die praktische Anwendung der Leitlinien für Bürgerbeteiligung muss gelingen

Die Zahl der Kommunen (Gemeinden und Kreise) mit ausgearbeiteten oder aktuell diskutierten Leitlinien für Bürgerbeteiligung ist in den vergangenen Jahren langsam aber kontinuierlich angestiegen. Inzwischen vereinen die »Leitlinien-Kommunen« ca. 7 Mio. Einwohner/innen, die sich zum einen bei Bürgerbeteiligungsprozessen auf »ihre« Leitlinien berufen können und zum anderen erfahren, dass Verwaltung und Politik im Rahmen der jeweiligen Leitlinie von sich aus Beteiligungsprozesse initiieren.

Insofern kann davon gesprochen werden, dass nunmehr der Zeitpunkt für eine Konsolidierung erreicht wurde: Selbstverständlich darf und sollte die Zahl von »Leitlinien-Kommunen« weiter ansteigen, aber die Kommunen, die Leitlinien entwickelt haben, müssen sich genauso stark darum zu bemühen, dass die bereits beschlossenen Leitlinien bzw. die derzeit in der Erarbeitung befindlichen Leitlinien dauerhaft und entsprechend der Ansprüche an eine gute Bürgerbeteiligung in der Praxis angewandt werden.

Es wäre für die Sache der kommunalen Bürgerbeteiligung nicht förderlich, wenn die praktische Umsetzung von Leitlinien in den bisherigen »Leitlinien-Kommunen« nicht gelingen würde. In der Folge blieben frustrierte Bürger/innen, Verwaltungsmitarbeiter/innen und Politiker/innen in diesen Kommunen zurück, was der demokratischen Kultur insgesamt Schaden zufügen könnte. Zudem wäre es der weiteren Verbreitung von Leitlinien für Bürgerbeteiligung bzw. generell einem systematischeren Ansatz der Organisation von Bürgerbeteiligung in anderen Kommunen und auf Ebene der Länder und des Bundes nicht zuträglich.

Die Frage nach einer gelingenden Realisierung der Leitlinien ordnet sich in den größeren Blickwinkel einer »Lernenden Demokratie« ein. Wie können die enormen gesellschaftlichen Herausforderungen durch eine effektive-

re Co-Produktion von Gemeinwohl besser gemeistert werden? Die Antwort liegt in einer reflexiveren, prozeduralen Politik des laufenden Überdenkens, Weiterentwickelns und Verknüpfens der Prozesse repräsentativer, direkter und konsultativer Demokratie, von formeller und informeller Bürgerbeteiligung und von bürgerschaftlichem Engagement (2). Leitlinien zur Bürgerbeteiligung sind Ergebnis dieses Überdenkens und Weiterentwickelns. Für ihren Erfolg müssen sie aber auch zum Objekt weiterer Reflexion und kritischer Würdigung werden.

Unser Beitrag liefert einen Überblick der »Leitlinien-Kommunen« und ordnet die Leitlinien für Bürgerbeteiligung in den größeren Kontext der Bemühungen zur Verstetigung, Systematisierung bzw. Institutionalisierung von Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene ein (3). Auf Basis aktueller Forschungen zur Institutionalisierung von Bürgerbeteiligung stellen wir einige Folgerungen vor, die für eine erfolgreiche Realisierung von Leitlinien wichtig sind (vgl. Brunn 2016b). Während einer Expertenwerkstatt zum Thema »Institutionalisierung von Bürgerbeteiligung« in Leipzig wurden zudem Schlüsselfaktoren für eine »robuste« – d.h. andauernde Praxis von Bürgerbeteiligung – identifiziert (vgl. Fuhrmann und Brunn 2016). Diese Erfolgsfaktoren können zu einer gelingenden Realisierung von Leitlinien in der Praxis beitragen.

Aktueller Stand und Vergleich der Leitlinien für Bürgerbeteiligung

Eine zeitliche Betrachtung der »Leitlinien-Sammlung« (4) des Netzwerks Bürgerbeteiligung würde demonstrieren, dass die Zahl der Kommunen mit entwickelten oder aktuell in der Konzeption befindlichen Leitlinien kontinuierlich angestiegen ist (5). Die folgende Tabelle zeigt, dass der Prozess der Leitlinienentwicklung breit aufgestellt ist: Überwiegend wurden und werden Leitlinien auf Gemeindeebene entwickelt, aber auch zwei Landkreise sind unter den Kommunen (6) zu finden. Zudem decken die deutschen Gemeinden in der »Leitlinien-Sammlung« inzwischen ein breites Spektrum von unterschiedlichen Gemeindetypen und -größen ab. Es reicht von Köln als Großstadt mit ca. 1 Mio. Einwohner/innen über Mittelstädte wie Jena mit ca. 100 Tsd. Einwohner/innen bis zu kleinen Gemeinden wie Weingarten mit ca. 23 Tsd. Einwohner/innen. Insgesamt leben in den Gemeinden und Kreisen mit Leitlinien ca. 7 Mio. Menschen. Insbesondere hinsichtlich der Zahl der Einwohner/innen kann zusammengefasst werden, dass Leitlinien in allen Gemeindegrößen angewendet werden (können).

Gleichzeitig zeigt die Tabelle, dass es eine regionale Ungleichverteilung der Leitlinien-Kommunen gibt. Sehr viel mehr Kommunen im Westen und Süden Deutschlands haben sich Leitlinien gegeben oder konzipieren diese im Augenblick als dies für Kommunen im Osten und Norden zutrifft (7). Eine Analyse des Bevölkerungswachstums von 2011 bis 2013 verdeutlicht, dass unter den Leitlinien-Kommunen fast ausnahmslos Gemeinden mit wachsender Bevölkerung zu finden sind. Provokant kann gefragt werden, ob Leitlinien immer nur dann zum Einsatz kommen, wenn es darum geht Wachstum anstatt Schrumpfung zu gestalten.

Ein Blick auf die beim Netzwerk Bürgerbeteiligung registrierten »Partizipationsbeauftragten« macht auf den Umstand aufmerksam, dass es unterschiedliche und sich z.T. ergänzende Maßnahmen bei der Institutionalisierung von Bürgerbeteiligung geben kann. Nur weil eine Kommune keine Leitlinie entwickelt hat heißt das nicht,



dass es keine Bemühungen für eine Verstetigung von Bürgerbeteiligung, z.B. über die Schaffung von Personalstellen oder anderen Maßnahmen zur Institutionalisierung gibt (9). Die Frage kann jedoch lauten, ob die Arbeit von Partizipationsbeauftragten nicht wesentlich durch das Vorhandensein von Leitlinien unterstützt wird. Gleichzeitig ist klar, dass eine Leitlinie ohne personelle Ressourcen nur schwerlich umgesetzt werden kann.

Bundesland	Gemeindename	Bevölkerung insgesamt	Leitlinien für Bürgerbeteiligung nach Netzwerk Bürgerbeteiligung (Stand: 31.05.2016)	Partizipationsbeauftragte der Gemeinden (laut Netzwerk Bürgerbeteiligung; Stand 02.06.2016)	Veränderung der Bevölkerungszahl 2011 - 2013
Baden-Württemberg	Bruchsal, Stadt	42.871		Ja	1,7%
Baden-Württemberg	Filderstadt, Stadt	44.631	Vorhanden		1,3%
Baden-Württemberg	Freiburg im Breisgau, Stadt	220.286		Ja	2,8%
Baden-Württemberg	Friedrichshafen, Stadt	57.961		Ja	1,4%
Baden-Württemberg	Göppingen, Landkreis	250.000	Vorhanden	Ja	k.A.
Baden-Württemberg	Göppingen, Stadt	55.571	In Erstellung		0,9%
Baden-Württemberg	Heidelberg, Stadt	152.113	Vorhanden	Ja	2,5%
Baden-Württemberg	Heilbronn, Stadt	118.122	Vorhanden		1,2%
Baden-Württemberg	Karlsruhe, Stadt	299.103	Vorhanden	Ja	2,4%
Baden-Württemberg	Konstanz, Universitätsstadt	81.141	In Erstellung		3,3%
Baden-Württemberg	Mannheim, Universitätsstadt	296.690	Vorhanden	Ja	1,8%
Baden-Württemberg	Neckarsulm, Stadt	25.762		Ja	0,9%
Baden-Württemberg	Nürtingen, Stadt	39.755	Vorhanden		1,2%
Baden-Württemberg	Offenburg, Stadt	57.448		Ja	0,5%
Baden-Württemberg	Pforzheim, Stadt	117.754	Vorhanden	Ja	2,2%
Baden-Württemberg	Remseck am Neckar, Stadt	24.512	In Erstellung	Ja	4,8%
Baden-Württemberg	Schwäbisch Gmünd, Stadt	58.564		Ja	0,6%
Baden-Württemberg	Stuttgart, Landeshauptstadt	604.297	In Erstellung		2,2%
Baden-Württemberg	Tübingen, Universitätsstadt	85.383	Vorhanden	Ja	2,6%
Baden-Württemberg	Überlingen, Stadt	22.046	Vorhanden		2,1%
Baden-Württemberg	Weingarten, Stadt	23.694	Vorhanden	Ja	3,4%
Bayern	Bamberg	71.167		Ja	0,6%
Bayern	Erlangen	105.624	Vorhanden	Ja	1,3%
Bayern	Freilassing, St	16.074	Vorhanden		1,5%
Bayern	Ingolstadt	129.136	In Erstellung		2,4%
Bayern	Nürnberg	498.876		Ja	1,8%
Bayern	Regensburg	140.276	Vorhanden		2,9%
Bayern	Weyarn	3.366	Vorhanden	Ja	1,6%
Berlin	Berlin, Stadt	3.421.829		Ja	2,9%
Brandenburg	Potsdam, Stadt	161.468	Vorhanden		2,5%
Bremen	Bremen, Stadt	548.547		Ja	0,8%
Hamburg	Hamburg, Freie und Hansestadt	1.746.342		Ja (Eimsbüttel)	1,6%
Hessen	Darmstadt, Wissenschaftsstadt	149.743	Vorhanden	Ja	2,7%
Hessen	Gießen, Universitätsstadt	77.733	Vorhanden		2,2%
Hessen	Maintal, Stadt	36.846		Ja	2,3%
Hessen	Marburg, Universitätsstadt	73.125		Ja	1,3%
Hessen	Marburg-Biedenkopf	241.486	In Erstellung		k.A.
Hessen	Viernheim, Stadt	33.120	Vorhanden		1,2%



Hessen	Wiesbaden, Landeshauptstadt	273.871	In Erstellung		1,1%
Niedersachsen	Hannover, Landeshauptstadt	518.386		Ja	1,7%
Niedersachsen	Wolfsburg, Stadt	122.457	Vorhanden	Ja	1,3%
Nordrhein-Westfalen	Bonn, Stadt	311.287	Vorhanden	Ja	1,2%
Nordrhein-Westfalen	Brühl, Stadt	44.029		Ja	1,3%
Nordrhein-Westfalen	Detmold, Stadt	73.449		Ja	-0,4%
Nordrhein-Westfalen	Dorsten, Stadt	75.547		Ja	-1,3%
Nordrhein-Westfalen	Essen, Stadt	569.884	Vorhanden	Ja	0,7%
Nordrhein-Westfalen	Hagen, Stadt der Feruni	185.996		Ja	-0,7%
Nordrhein-Westfalen	Herten, Stadt	60.582		Ja	-1,0%
Nordrhein-Westfalen	Köln, Stadt	1.034.175	In Erstellung	Ja	2,0%
Nordrhein-Westfalen	Soest, Stadt	46.699	Vorhanden	Ja	0,1%
Nordrhein-Westfalen	Solingen, Klingenstadt	155.768	In Erstellung	Ja	0,4%
Nordrhein-Westfalen	Witten, Stadt	95.629		Ja	-0,6%
Nordrhein-Westfalen	Wuppertal, Stadt	343.488	In Erstellung	Ja	0,3%
Rheinland-Pfalz	Landau in der Pfalz, Stadt	43.825	Vorhanden		0,8%
Rheinland-Pfalz	Trier, Stadt	107.233		Ja	0,9%
Saarland	Merzig, Kreisstadt	29.668		Ja	-0,2%
Saarland	Saarbrücken, Landeshauptstadt	177.201	Vorhanden		0,4%
Sachsen	Görlitz, Stadt	54.042	Vorhanden	Ja	-0,4%
Sachsen	Leipzig, Stadt	531.562	Vorhanden	Ja	4,2%
Schleswig-Holstein	Flensburg, Stadt	83.971		Ja	1,4%
Schleswig-Holstein	Kiel, Landeshauptstadt	241.533	Vorhanden	Ja	1,6%
Thüringen	Erfurt, Stadt	204.880	In Erstellung		1,4%
Thüringen	Jena, Stadt	107.679	In Erstellung		1,2%
Thüringen	Zella-Mehlis, Stadt	10.785		Ja	-2,6%

Quelle: Eigene Datenzusammenstellung auf Basis der Forschungen von (Brunn 2016b).

Zu Recht wurde darauf aufmerksam gemacht, dass Bürgerbeteiligung einer Verankerung in der kommunalen politischen Kultur bedarf, um ihr volles Potenzial entfalten zu können (vgl. Klages und Vetter 2013, S. 44–45; Stock 2011, S. 20; Vetter et al. 2013, S. 253–255; Zittel 2007, S. 224–225). Bürgerbeteiligung muss zu einer Selbstverständlichkeit in den Überlegungen und Handlungen der Akteure in Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft werden. Um dieses Ziel zu erreichen, muss Bürgerbeteiligung systematisch in den Köpfen der Akteure aber auch in Strukturen und Prozessen verankert sowie verstetigt angewandt werden. Zusammengefasst kann von einer Institutionalisierung gesprochen werden, so dass Bürgerbeteiligung zu einer formalen und/oder nicht-formalen Regel und Norm wird, die sich in regelmäßigem Handeln der Akteure widerspiegelt (vgl. Schwietring 2011, S. 165; Wentzel 2010, S. 55). Leitlinien als geronnene und verschriftlichte Ergebnisse von Diskussionen z.B. zu Abläufen, Verfahren, Akteuren, Rollen und Qualitätsansprüchen stellen dabei zwar einen notwendigen und wichtigen Schritt dar, können die Etablierung einer erfolgreichen Beteiligungspraxis jedoch nicht allein bewirken (vgl. Klages 2015, S. 6, 8).

Was unter Leitlinien verstanden wird, unterscheidet sich zudem sehr deutlich voneinander (vgl. Brunn 2015, 2016a): Der Umfang der Leitlinien reicht z.B. von sehr wenigen Seiten (Essen, Potsdam) bis hin zu mehreren Dutzend Seiten (Bonn, Darmstadt, Heidelberg). Noch dazu decken die Leitlinien ganz unterschiedliche Themen



ab: Sie reichen von den Ansprüchen an eine gute Beteiligung bis hin zu Verfahrensregelungen. Es würde in die Irre führen, die Bemühungen für eine verlässlichere und systematischere Bürgerbeteiligung nur auf Basis der Leitlinien einer Kommune zu beurteilen. Die Potsdamer Leitlinien mögen zwar sehr kurz sein, aber die »Werkstadt für Beteiligung« verfügt über sechs Mitarbeiterstellen, was deutlich über viele andere Gemeinden hinausgeht (Stadt Potsdam 2015). Zudem zeigt der Entstehungsprozess von Leitlinien, dass z.T. nur Vertreter/innen aus der Verwaltung in die Formulierung eingebunden wurden (z.B. Essen) und in anderen Kommunen Arbeitsgruppen mit Vertreter/innen aus Verwaltung, Politik und Bürgerschaft eingesetzt waren (z.B. Bonn). Ebenfalls auffällig sind z.T. sehr unterschiedlich gestaltete Dokumente von sehr ausführlich und textintensiv (z.B. Bonn) zu konzise und reichlich bebildert (z.B. Wolfsburg).

Beide Aspekte zusammengenommen, also dass Leitlinien eine Komponente neben anderen bei der Etablierung einer Beteiligungspraxis darstellen und dass sich die Leitlinien zum Teil sehr stark unterscheiden, lassen eine erweiterte Perspektive auf die Bemühungen zur Institutionalisierung von Bürgerbeteiligung in den Gemeinden relevant werden.

Weitere Komponenten von (Bürger-)Beteiligungsmodellen

Vereinfacht gesagt, können Diskussionen zu Leitlinien der Anfang für eine systematischere Bürgerbeteiligung in einer Kommune sein. Ohne weitere Ideen und Maßnahmen, wie eine systematischere Bürgerbeteiligung in den Entscheidungsstrukturen und -Prozessen, der Verwaltungsorganisation, bei den Akteuren aber auch insgesamt in der Zivilgesellschaft (8) einer Kommune etabliert werden kann, werden Leitlinien allerdings »Papiertiger« bleiben. Im Folgenden stellen wir einige Aspekte vor, die im Rahmen einer Institutionalisierung von Bürgerbeteiligung auf Ebene einiger Gemeinden z.T. zusätzlich zu Leitlinien beobachtet werden konnten (vgl. Brunn 2016b).

Beteiligung beginnt mit Information. Vielfach finden sich in den Gemeinden zentrale Informationsplattformen. Dort können bspw. nur diejenigen Vorgänge aufgeführt werden, bei denen eine Bürgerbeteiligung gesetzlich vorgeschrieben ist oder auch diejenigen Projekte vorgestellt werden, bei denen eine freiwillige Bürgerbeteiligung durchgeführt wird. In engem Zusammenhang zu Beteiligungsplattformen sind sog. Vorhabenlisten zu sehen. Über dieses Instrument kann zumindest bezogen auf die Politik und Verwaltung einer Kommune Transparenz darüber hergestellt werden, was aktuell diskutiert und geplant wird. Plattformen und Vorhabenlisten müssen allerdings aktiv von den Bürger/innen aufgesucht werden. Die Institutionalisierung von Bürgerbeteiligung wird dadurch unterstützt, dass bspw. nicht nur über das Internet, sondern auch über Zeitungen, ausgelegte Informationen und aktive Debatten zu Beteiligungsverfahren in bereits etablierten Organisationen (Verbände, Vereine) auf Bürgerbeteiligung hingewiesen wird.

Die zuletzt genannten Maßnahmen werfen sofort die Frage auf, wie sie initiiert und betreut werden können. Die simple Antwort darauf lautet: Personal, Personal, Personal. Und zwar einerseits unter dem Gesichtspunkt der Ressourcen, aber andererseits auch unter dem Blickwinkel des Wollens und Könnens. Ressourcenmäßig



kann berechtigterweise gefragt werden, wie einzelne Partizipationsbeauftragte dies leisten können. Insofern braucht es ein Team von Mitarbeiter/innen, so dass sich die Einzelnen ergänzen und vertreten können. Einer bestehenden Organisationseinheit das Thema Bürgerbeteiligung allerdings nur als weiteren Begriff in der Bezeichnung dranzuhängen, hilft nicht weiter.

Deshalb bedarf es ernstzunehmender Bemühungen hinsichtlich der Befähigung der Akteure. Das meint keineswegs ausschließlich die Verwaltungsmitarbeiter/innen. Auch die Bürger/innen müssen Bürgerbeteiligung erlernen. Zum Beispiel über Mentor/innen, die als Ansprechpartner/innen zur Verfügung stehen, Informationsveranstaltungen oder Kurse der Volkshochschulen. Unter Einbindung der politischen Stiftungen kann z.B. auch versucht werden, die politischen Vertreter/innen in den Räten zu erreichen. Im Bild: Bürgermeister/innen bräuchten eigentlich auch Meister-Bürger/innen, damit eine meisterhafte Beteiligungskultur entstünde.

Für eine erfolgreiche Verfestigung von Bürgerbeteiligung ist Unterstützung der politischen Führung und der Verwaltungsspitzen in einer Kommune erforderlich (vgl. Mauch 2014, S. 93, 95). Das mag widersprüchlich klingen, denn die Verfestigung bzw. Institutionalisierung von Bürgerbeteiligung versucht gerade, Bürgerbeteiligung unabhängig von bestimmten Personen zu machen. Aber um den Wandel zu beginnen, bedarf es dieser Unterstützung. Im Ergebnis führen die Bemühungen für eine Institutionalisierung dazu, dass künftige Amts- und Stelleninhaber/innen die Durchführung von Bürgerbeteiligung als selbstverständlich erachten bzw. nicht mehr hinter ein bestimmtes Niveau zurück können.

Das führt unweigerlich zum Blick auf die Verwaltungsorganisation. In ihren Prozessen und an ihren Schnittstellen untereinander und nach Außen muss Bürgerbeteiligung organisiert werden. Das schließt die (Neu-)Regelung von Zuständigkeiten und die Anpassung von bisherigen Abläufen ein. Es kann mit den Ratsvorlagen beginnen, auf denen vermerkt wird, ob Bürgerbeteiligung vorgesehen ist oder nicht (10). Der zuständigen Stelle für Bürgerbeteiligung kann eingeräumt werden, hierzu Stellung zu beziehen. Letztlich zeigt sich der Erfolg einer Bürgerbeteiligungspraxis ggf. nicht daran, wieviel zusätzlich aufgesetzt wird im Sinne neuer Stellen und Prozesse, sondern daran, wieviel an bestehenden Stellen und Prozessen geändert wird.

Faktoren für eine robuste Beteiligungspraxis

Als Ergänzung und Bestätigung zu den bisherigen Ausführungen, die wir aus der Analyse bestehender Beteiligungsmodelle abgeleitet haben, können die Ergebnisse einer Expertenwerkstatt in Leipzig dienen (11). Diese fand in Zusammenarbeit mit der Koordinierungsstelle für Bürgerbeteiligung »Leipzig weiter denken« der Stadt Leipzig sowie dem Procedere Verbund (12) und dem Qualitätsnetzwerk Bürgergutachten (13) statt (14). Untersucht wurde die Frage, was eine Institutionalisierung von Bürgerbeteiligung nachhaltig erfolgreich sein lässt, d.h., wie kann Beteiligung – im Bild gesprochen – so »wetterfest« gemacht werden, dass sie z.B. auch nach einem Amts-/Mehrheitswechsel oder unter Finanzengpässen weiter zuverlässig praktiziert wird?

Das Ergebnis wurde in Form von sechs zentralen Schlüsselfragen herausgearbeitet (15):

- **Leitbild/Beteiligungskultur:** Wie wird eine umfassende und vitale Beteiligungskultur durch gemeinsames Erleben begründet?
- **Schnittstellen:** Wie müssen die Schnittstellen ausgestaltet sein, damit Verbindlichkeit für alle Akteure erreicht wird?
- **Befähigung:** Wie kann die Befähigung der Beteiligten vor/in/nach Beteiligung gelingen?
- **Ressourcen:** Wie wird sichergestellt, dass für alle Akteure die jeweils erforderlichen Ressourcen zur Verfügung stehen?
- **Einbindung der Gestaltungsmächtigen:** Wie werden die Gestaltungsmächtigen der Stadt so eingebunden, dass eine gemeinsame Beteiligungskultur gestärkt wird?
- **Beteiligung erfahren:** Wie werden Nutzen und Freude an Beteiligung für alle sichtbar/erlebbar?

Wichtig ist dabei, dass der erste Aspekt zur Beteiligungskultur das angestrebte Leitbild darstellt. Auf die Verwirklichung dieses Leitbildes kann anhand von Ideen und Maßnahmen als Antworten auf die Fragen 2 – 6 hingewirkt werden. Denn auf die Kultur kann nur anhand von Veränderungen an den Verfahren und Strukturen eingewirkt werden. Verfahrensänderungen machen häufig den Anpassungsbedarf an Strukturen deutlich, lassen die Anpassungen aber auch sinnvoll erscheinen. Langfristig wirken die Strukturanpassungen dann kulturverändernd (vgl. hierzu grundlegend Fuhrmann (2009)).

Fazit und Ausblick: Lernen, wie man Beteiligung besser gestaltet

Die Ausgangsfrage war, was die Realisierung von Leitlinien in der Praxis gelingen lässt. Die Schlüsselfragen liefern hierzu Aspekte, die entweder in den Leitlinien selbst (z.B. die Frage der Ausgestaltung der Schnittstellen zwischen Bürgerschaft, Verwaltung und Politik) enthalten sein können oder als zusätzliche Aspekte beachtet werden müssen (z.B. die Erfahrung von Beteiligung).

Manche der Leitlinien sehen zum Teil die Erstellung von so genannten Beteiligungskonzepten vor. Das heißt, zu bestimmten Vorhaben oder Projekten, wird ein Konzept entwickelt, wie die Bürgerbeteiligung durchgeführt wird. Einige Leitlinien enthalten hierzu Hilfestellungen, indem sie Beteiligungsmethoden nicht nur auflisten, sondern gleichzeitig aufzeigen, für welchen Zweck welche Methode geeignet ist (vgl. u.a. Stadt Heidelberg 2015, S. 39; Stadt Wolfsburg 2015, S. 34–39). Über die hier aufgeführten Verfahren hinaus herrscht inzwischen allerdings eine wahre Verfahrensfülle, die zum Problem werden kann, wenn man nicht über die geeignete Wege verfügt, das oder die richtigen Verfahren für eine bestimmte Situation auszuwählen (Fuhrmann 25.07.2014).

Entscheidend beim Umgang mit der Verfahrensfülle ist nicht, immer mehr unterschiedliche Verfahren in den Anhängen der Leitlinien aufzuführen, sondern Hilfestellung anzubieten, die Anforderungen eines Vorhabens

oder Projekts so zu analysieren, dass die Eignung unterschiedlicher Methoden oder Verfahren damit verglichen werden kann. Hierfür steht die Meta-Matching-Methode zur Verfügung (vgl. Fuhrmann und Brunn 2005; Fuhrmann und Stock 2006).

Insgesamt dreht es sich somit beim Institutionalisierungsanliegen letztlich weder um das Erlassen von Leitlinien/Satzungen noch um das Einrichten von Koordinationsstellen, sondern um die Frage, wer sich denn wie um das Arrangieren der »Co-Produktion von Gemeinwohl« kümmern soll. Ein proaktiveres Rollenverständnis von kommunaler Verwaltung als »Orchestrierer der Stadtgesellschaft« ginge damit einher, denn keiner kennt die Akteure und Befindlichkeiten einer Kommune besser und kann darum die Prozesse und Strukturen dieses übergreifenden Zusammenwirkens besser gestalten als diese. Auch sollte dies nicht ein einmaliger Akt bleiben, sondern ist letztlich nur als Eintreten in einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess sinnvoll.

Wer also mit Beteiligungsinstitutionalisierung beginnt, der sollte sich auch gleich dem Leitbild einer »Lernenden Kommune« verschreiben. Was angesichts der enormen Herausforderungen insgesamt nicht nur dringend erforderlich ist, sondern hoffentlich auch bald in eine bundes- ja europaweite »Lernende Demokratie« mündet.

Anmerkungen

(1) www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-leitlinien-buergerbeteiligung/

(2) Vom 25.-27.01.2017 findet zu diesem Thema die 10. Loccum-Procedere-Tagung statt. Siehe hierzu <http://procedere.org/?event=safe-the-date-10-loccum-procedere-werksatt-tagung> (Abruf am 08.06.2016).

(3) Ausführungen zu den Begriffen der Verstetigung, Systematisierung und Institutionalisierung im Zusammenhang mit Bürgerbeteiligung sind u.a. bei Klages und Vetter (2013) und Vetter et al. (2013) zu finden.

(4) <http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik-gestalten/kommunale-leitlinien-buergerbeteiligung/sammlung-kommunale-leitlinien/> (Abruf am 31.05.2016). Die Sammlung der Leitlinien des Netzwerks Bürgerbeteiligung wie auch das Netzwerk selbst haben sich ohne Zweifel zu einer Referenz beim Thema der Bürgerbeteiligung entwickelt. Allerdings beruht das Netzwerk neben dem professionellen Netzwerkmanagement der Stiftung Mitarbeit auf dem freiwilligen Mitwirken seiner Mitglieder/innen. Es ist also gut möglich, dass es neben den Kommunen in der »Leitlinien-Sammlung« weitere Kommunen mit Leitlinien, Beteiligungsmodellen oder bestimmten Komponenten daraus gibt.

(5) Im Folgenden unterscheiden wir nicht mehr zwischen Kommunen mit entwickelten Leitlinien und Kommunen in denen aktuell Leitlinien entwickelt werden. Es sei denn, eine Unterscheidung ist notwendig. Wir sprechen im Folgenden von »Leitlinien-Kommunen«.

(6) Der Begriff »Kommune« stelle einen Oberbegriff für Gemeinden und Gemeindeverbände dar, so Burgi. Gemeindeverbände würden insbesondere als Kreise auftreten (vgl. Burgi 2015, 1 Rn. 5).



- (7) Vgl. auch die Karte der Leitlinienkommunen unter <http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik-gestalten/kommunale-leitlinien-buergerbeteiligung/sammlung-kommunale-leitlinien/karte-leitlinienkommunen/> (Abruf 31.05.2016).
- (8) Zivilgesellschaft wird hier umfassend verstanden: Vereine, NGOs, Parteien gehören dazu aber auch Unternehmen und Wirtschaftsverbände. Letztlich geht es um alle Akteure, die durch ihr Handeln eine Kommune entstehen lassen.
- (9) Ausgewertet wurde für diesen Beitrag lediglich, ob für eine Kommune »Partizipationsbeauftragte« beim Netzwerk Bürgerbeteiligung freiwillig registriert wurden. Ihre Rolle und Funktion wurde noch keinen weiteren Analysen unterzogen. Zudem kann nicht der Schluss gezogen werden, dass Kommunen ohne registrierte Partizipationsbeauftragte tatsächlich keine Beteiligungsbeauftragten haben. Herkunft der Daten zu den Partizipationsbeauftragten: <http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/netzwerkkarte/> (Abruf am 02.06.2016).
- (10) So wird dies in Konstanz vorbereitet; incl. eines Intranet-gestützten Frage-Tools, welches dabei nicht nur anleitet und den zuständigen Mitarbeiter so entlastet, sondern zusätzlich dann verweisen wird, welches der in einem Verfahrenskataloge festgelegten Standardverfahren, dazu am besten geeignet wäre. Rückfragen: fuhrmann@procedere.org.
- (11) Etwa 50 Teilnehmer nahmen an der Expertenwerkstatt teil. Die Dokumentation ist verfügbar unter: <http://www.leipzig.de/buergerservice-und-verwaltung/buergerbeteiligung-und-einflussnahme/leipzig-weiter-denken/> (download 25.2.2016).
- (12) www.procedere.org.
- (13) Unter <http://www.nexusinstitut.de/de/institut/archiv/69-archiv-2014/586-20102014-aktuelle-neuerscheinung-qualitaet-von-buergerbeteiligungsverfahren> befindet sich ein Hinweis auf das Qualitätsnetzwerk (download 25.2.2016).
- (14) Die Dokumentation der Tagung ist zu finden unter <http://procedere.org/?event=institutionalisierung-von-buergerbeteiligung-wie-koennen-beteiligungsmodelle-fuer-kommunen-wetterfest-gemacht-werden> (download 25.2.2016).
- (15) Als Ergänzung und Bestätigung sei hier auf die von Mauch herausgearbeiteten Stabilisierungsbedingungen und –Maßnahmen hingewiesen (siehe Mauch 2014, S. 181–187).



Literatur

- Brunn, Moritz (2015): Ergebnisse einer vergleichenden Untersuchung diverser Modell-Kommunen. Modelle und Ansätze der Institutionalisierung von Beteiligung auf kommunaler Ebene. *Procedere*, Stadt Leipzig, Qualitätsnetzwerk Bürgergutachten. Leipzig, 29.10.2015. Online verfügbar unter http://procedere.org/wp-content/uploads/2015/09/Brunn_Beteiligungsmodelle_Vortrag.pdf, zuletzt geprüft am 03.06.2015.
- Brunn, Moritz (2016a): Analyse von kommunalen Beteiligungsmodellen. Gutachten für die Stadt Leipzig. Leipzig.
- Brunn, Moritz (2016b): Formen und Entwicklungen einer Institutionalisierung von Bürgerbeteiligung in deutschen Städten. Laufendes Promotionsvorhaben. Erfurt.
- Burgi, Martin (2015): Kommunalrecht. Online-Version. 5. Aufl. München: Beck, C.H. (Grundrisse des Rechts).
- Fuhrmann, Raban Daniel (2009): Prozedurale Politik. Auf dem Weg zu einer politischen Verfahrenstheorie. Inauguraldissertation. Private Universität Witten/Herdecke gGmbH, Witten/Herdecke.
- Fuhrmann, Raban Daniel (25.07.2014): Beteiligungsformate beurteilen und erschließen. Eine Übersicht zu Vielfalt, Einsatz und Wirkung von informellen Bürgerbeteiligungsverfahren. Gutachten für den zweiten Engagementbericht der Bundesregierung. Konstanz.
- Fuhrmann, Raban Daniel; Brunn, Moritz (2005): Stärkung der kommunalpolitischen Arbeit durch co-aktive Problemlösungsverfahren - Eine Auswahlhilfe für kommunale Entscheider. In: Alexander Stock und Jürgen Kegelmann (Hg.): *Kommunalpolitik der Zukunft. Partnerschaftlich und professionell*. Stuttgart: Ibidem-Verlag, S. 121–144.
- Fuhrmann, Raban Daniel; Brunn, Moritz Johannes (2016): »Wetterfeste« Bürgerbeteiligung. Erfolgsfaktoren für die Verstetigung von Beteiligung durch Institutionalisierung auf kommunaler Ebene. In: *Technikfolgenabschätzung* 25 (2), Im Erscheinen.
- Fuhrmann, Raban Daniel; Stock, Alexander (2006): Partizipative Verfahren optimal auswählen und anpassen. Die Meta-Matching-Method (MMM): Ein Grundwerkzeug für kommunale Entscheider und Planer. In: Christina Schaefer und Jens Henning Fischer (Hg.): *Neues Verwaltungsmanagement. Verwaltung modernisieren, Ressourcen nutzen, Abläufe optimieren*. Loseblattsammlung: Raabe, S. 1–31.
- Klages, Helmut (2015): Systematische Bürgerbeteiligung – Was heißt das? Und: Welche Voraussetzungen sind dafür zu erfüllen? Von den Anfängen und ihren Problemen zur Gegenwart. eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 04/2015 vom 14.12.2015. Hg. v. Netzwerk Bürgerbeteiligung. Bonn. Online verfügbar unter http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter_beitraege/4_2015/nbb_beitrag_klages_151214.pdf, zuletzt geprüft am 15.01.2016.



- Klages, Helmut; Vetter, Angelika (2013): Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene. Perspektiven für eine systematische und verstetigte Gestaltung. 1. Aufl. Berlin: Edition Sigma (Modernisierung des öffentlichen Sektors. Sonderband, 43).
- Mauch, Siegfried (2014): Bürgerbeteiligung. 1. Aufl. Stuttgart: Boorberg, R (Schriftenreihe der Führungsakademie BW).
- Schwietring, Thomas (2011): Was ist Gesellschaft? Einführung in soziologische Grundbegriffe. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung (Schriftenreihe, 1210).
- Stadt Heidelberg (2015): Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung in der Stadt Heidelberg. Hg. v. Amt für Stadtentwicklung und Statistik. Heidelberg. Online verfügbar unter http://www.heidelberg.de/site/Heidelberg_ROOT/get/documents_E-898963532/heidelberg/Objektdatenbank/12/PDF/12_pdf_Buergerbeteiligung_Leitlinien_Komplettfassung.pdf, zuletzt geprüft am 01.07.2015.
- Stadt Potsdam (2015): Potsdam mitgestalten: Modellprojekt Strukturierte Bürgerbeteiligung - 1. Jahresbericht (2014). Hg. v. WerkStadt für Beteiligung und mitMachen e.V. Online verfügbar unter http://buergerbeteiligung.potsdam.de/sites/default/files/documents/jahresbericht_2014_-_buergerbeteiligung_in_potsdam_online.pdf, zuletzt geprüft am 24.04.2015.
- Stadt Wolfsburg (2015): Konzept BürgermitWirkung. Online verfügbar unter http://www.wolfsburg.de/~ /media/Wolfsburg/Statistik_Daten_Fakten/MitWirkung/konzept-mitwirkung.ashx, zuletzt geprüft am 02.02.2016.
- Stock, Marion (2011): Die Zukunft der Bürgerbeteiligung. Vielfalt ermöglichen - Herausforderungen annehmen - Perspektiven gestalten. Eine Einführung. In: Stiftung Mitarbeit (Hg.): Die Zukunft der Bürgerbeteiligung. Herausforderungen -Trends - Projekte. Bonn: Stiftung Mitarbeit (Beiträge zur Demokratieentwicklung von unten, 25), S. 10–23.
- Vetter, Angelika; Klages, Helmut; Ulmer, Frank (2013): Bürgerbeteiligung braucht Verstetigung und Verlässlichkeit: Gestaltungselemente einer dauerhaften und systematischen Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden. In: Der moderne Staat 6 (1), S. 253–271.
- Wentzel, Joachim (2010): Bürgerbeteiligung als Institution im demokratischen Gemeinwesen. In: Hermann Hill (Hg.): Bürgerbeteiligung. Analysen und Praxisbeispiele. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos, S. 37–60.
- Zittel, Thomas (2007): Conclusion. Can participatory engineering bring citizens back in? In: Thomas Zittel und Dieter Fuchs (Hg.): Participatory democracy and political participation. Can participatory engineering bring citizens back in? London, New York: Routledge (Routledge/ECPR studies in European political science, 48), S. 223–228.



Autoren

Dr. Raban Daniel Fuhrmann widmet sich als international tätiger Verfahrens- und Beteiligungsexperte der Entwicklung einer lernenden Demokratie: Zum einen als Verfahrensforscher und -dozent (u.a. als Bereichsleiter für Organisationsentwicklung und Entrepreneurship an der TU Berlin, als Gutachter für den 2. Engagementbericht der Bundesregierung, als Koordinator des Procedere Verbundes für prozedurale Praxis), zum anderen als Prozeßberater und Verfahrensentwickler von Kommunen und Behörden bis Verbänden und Kirchen (u.a. als Inhaber der ReformAgentur – Konstanz und als Führungskräfte-Coach).

Kontakt

Procedere - Verbund für prozedurale Praxis in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft

fuhrmann@procedere.org

www.procedere.org

Moritz Johannes Brunn

Moritz Brunn studierte Staatswissenschaften (BA) an der Universität Erfurt und Politische Theorie (MA) an der Universität Essex. Derzeit promoviert er an der Universität Erfurt zum Thema der Institutionalisierung von Bürgerbeteiligung in deutschen Städten. Zuvor hat er 7 Jahre bei KPMG in der Unternehmensberatung von Kreditinstituten gearbeitet. Seine Haupttätigkeiten waren die Prozess- und Organisationsberatung. Daneben hat er sich in professionellen Netzwerken zu Fragen der Beteiligung und der Verfahrensgestaltung engagiert.

Kontakt

brunn@procedere.org

Redaktion eNewsletter

Netzwerk Bürgerbeteiligung

c/o Stiftung Mitarbeit

Redaktion eNewsletter

Ellerstraße 67

53119 Bonn

E-Mail: newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de